UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

ROLE LÉGISLATIF ET POLITIQUE

DU SÉNAT

SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PAR

Gaston COSTE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand-Fabre et quai du Verdanson

1913

ROLE LÉGISLATIF ET POLITIQUE

DU SÉNAT

SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

ROLE LÉGISLATIF ET POLITIQUE

DU SÉNAT

SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

PAR

Gaston COSTE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand-Fabre et quai du Verdanson

1913

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Vigié, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémond, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Glaize, professeur honoraire.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Perreau, professeur de Procédure Civile (suppléé).

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur d'Economie politique.

Morin, professeur de Droit civil approfondi.

Bridrey, professeur de Droit romain.

Ricol, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.

Donnedieu de Vabres, agrégé, chargé d'un cours de Procédure civile.

Perrot, agrégé, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.

Moride, chargé de cours complément. d'Économie politique.

Dubois, chargé de cours de Droit constitutionnel.

Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Moye, *président.*
Chausse
Dubois } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

A MON PÈRE ET A MA MÈRE

G. COSTE.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534916_0096

ROLE LÉGISLATIF ET POLITIQUE

DU SÉNAT

SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

INTRODUCTION

Pendant longtemps certains partis politiques se proposaient dans leurs programmes, de modifier le mode d'élection de nos sénateurs et quelques esprits très avancés voulaient même supprimer le Sénat. Momentanément, cette question paraît délaissée et absorbée par la réforme électorale de nos députés, qui à l'heure actuelle semble être la seule préoccupation de nos parlementaires. Mais on peut prophétiser sans crainte, que lorsqu'on aura solutionné le mode d'élection des députés, la question du Sénat ressuscitera plus vive que jamais.

Bien des attaques ont été dirigées contre la Haute-Assemblée, on a prétendu que l'œuvre sociale de la Chambre, était par avance frappée de stérilité par la résistance du Sénat, qui oppose

dédaigneusement à presque toutes les réformes sociales sa puissante force d'inertie. En repoussant, dit-on, la plupart des lois ouvrières, en ajournant indéfiniment leur mise en vigueur, le Sénat a montré clairement qu'il s'opposerait de tout son pouvoir à l'évolution normale de notre société. Telle semble être l'opinion de certains de nos élus.

En présence des nombreuses opinions qui ont été émises sur le Sénat, jugements parfois excessifs et contradictoires, souvent dictés par la passion, sans tenir compte de la réalité des choses, il ne serait pas superflu croyons-nous, de présenter une étude détaillée du Sénat sous la troisième République. A l'heure actuelle cette question présente un intérêt tout particulier, c'est d'ailleurs ce qui nous a déterminé à entreprendre cette étude, en dehors de toute agitation politique, loin de tout esprit de parti, en nous conformant aussi strictement que possible à la matérialité des faits.

Nous étudierons d'abord au point de vue théorique les arguments qui militent pour ou contre la dualité du pouvoir législatif; comment la constitution de 1875 a admis à côté de la Chambre le Sénat, et nous exposerons sommairement d'ailleurs, les lois que régissent ce dernier.

Après, dans une deuxième partie nous plaçant surtout au point de vue pratique, nous examinerons dans ses grandes lignes quel a été le rôle du Sénat dans l'élaboration des principales lois, et son rôle tout particulier en matière financière.

Dans une troisième partie, nous étudierons son rôle politique, les droits que lui confère notre constitution et l'usage qu'il en a fait.

Dans une quatrième partie, nous montrerons l'évolution du Sénat depuis sa création, en examinant les divers systèmes qui ont été proposés pour sa réorganisation.

Enfin, dans la conclusion, tout en reconnaissant les grands services que le Sénat a rendus, nous indiquerons selon nous, comment devraient être recrutés les sénateurs.

CHAPITRE PREMIER

LE SYSTÈME DES DEUX CHAMBRES LÉGISLATIVES

Sommaire : Système des deux Chambres législatives. Avantages de la dualité du pouvoir législatif. Inconvénients de la dualité du pouvoir législatif. Diversité qui doit exister entre les deux Chambres. Composition du Sénat français.

La division du pouvoir législatif en deux Chambres est une institution presque générale, chez tous les peuples qui pratiquent le pouvoir représentatif. Les constitutions qui repoussent le système de la dualité sont très rares, et la plupart des nations ont su reconnaître les avantages de la dualité du pouvoir législatif en adoptant ce système.

Avantages de la dualité du pouvoir législatif.

La division du corps légiférant en deux Chambre a tout d'abord pour but d'affaiblir la puissance effective du pouvoir législatif, laquelle est immense et par conséquent dangereuse dans le

pouvoir représentatif. Le pouvoir législatif, par les lois qu'il fait, peut régler à son gré, tout ce qui n'est pas prévu par la Constitution; par le vote de l'impôt, il peut arrêter la marche du gouvernement tout entier. Le despotisme des assemblées délibérantes, l'expérience l'a prouvé, n'est pas moins redoutable et moins funeste que le despotisme des monarques ou des dictateurs. Pour éviter ces dangers, la division du Corps législatif en deux Chambres paraît le moyen le mieux approprié; par là le pouvoir législatif redevient ce qu'il doit être, c'est-à-dire l'égal des autres pouvoirs. Avec Story (*Commentaries on the Constitution of the United States*) nous pouvons dire : « Si le pouvoir législatif réside intégralement dans une seule Assemblée, il n'y a plus pratiquement de restriction à l'exercice illimité de ce pouvoir, il n'y a plus d'obstacle à toute usurpation, qu'il pourra chercher à justifier par la nécessité ou par la considération du bien public » (1).

En second lieu, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif étant distincts et indépendants, des conflits entre eux sont toujours possibles, parfois inévitables. On peut craindre avec juste raison que ces conflits aboutissent à une lutte violente et finalement à un coup d'Etat; dans ces conditions, il est à souhaiter qu'il intervienne une transaction qui rétablisse l'équilibre des pouvoirs. La division

---

(1) Story. Commentaire sur la Constitution des Etats Unis.

du pouvoir législatif paraît répondre admirablement à cette idée. Bien souvent le conflit éclatera entre l'une des Chambres et le pouvoir exécutif, et l'autre Chambre servira alors d'obstacle à ce duel et pourra remplir le rôle d'arbitre. Si au contraire les deux Chambres sont unies dans le conflit, il est presque certain que la justice et la raison sont de leur côté.

Enfin la dualité du pouvoir législatif a cet avantage évident ; de remédier aux entraînements et aux erreurs, auxquels est exposée toute Assemblée délibérante. Avec une Chambre unique, des décisions irréfléchies ont des conséquences immédiates et définitives, elles passent dans la loi. Elles deviennent irréparables, au moins pour un certain temps, et ne peuvent être réparées que par une loi qui les abroge. Lorsqu'il existe deux Chambres, il y a des chances au contraire, pour que les entraînements de l'une ne gagnent point l'autre qui aura le temps de réfléchir, les erreurs de l'une pourront être réparées par l'autre, avant que le projet qui les contient ne devienne une loi. C'est un avantage qui n'est pas à dédaigner surtout chez nous où l'on fait un usage toujours croissant de l'initiative parlementaire, où souvent les propositions de lois sont présentées d'une manière hâtive et peu scientifique par des parlementaires inhabiles.

Ces diverses raisons suffisent à justifier et à faire comprendre la large diffusion du système des deux Chambres. En Europe toutes les grandes

nations l'ont adopté. Pour trouver aujourd'hui une Assemblée unique, il faut descendre aux petites puissances, la Grèce et le Grand Duché de Luxembourg, la Serbie.

Inconvénients de la dualité du pouvoir législatif.

Malgré cet accord presque unanime des pays civilisés, le système de l'Assemblée unique a ses partisans nombreux et décidés. Deux fois en France, il a triomphé dans la Constitution de 1791 et dans celle de 1848. L'Assemblée unique se défend par des arguments rationnels, qui méritent d'être examinés en eux-mêmes. Ils se réduisent à 2 principaux, l'un purement théorique, l'autre emprunté au contraire aux considérations pratiques.

Dans un pays dit-on, où règne la souveraineté nationale, il ne peut y avoir qu'une représentation, celle de la souveraineté nationale. Comme l'a dit Rousseau la loi ne peut être que l'expression de la volonté nationale fixée par la majorité des électeurs. Or, cette volonté est ou n'est pas, et le pouvoir législatif doit être organisé pour la dégager le plus sûrement possible, mais on ne saurait en même temps lui donner deux expressions contradictoires. En établissant deux assemblées législatives, on peut faire dire au pays oui et non à la fois, ce qui est absurde. Tel semble être le raisonnement de certains esprits, mais on peut contester assez facilement que leur point de départ est faux.

En effet, il ne peut y avoir d'autre représentation politique que celle de la souveraineté nationale, mais il en résulte seulement que les deux Assemblées doivent l'une et l'autre tirer leur origine et leurs pouvoirs de cette souveraineté. D'autre part il n'est pas vrai que la loi soit simplement l'expression de la volonté nationale. Ce qui est exact au contraire c'est de dire que la nation se reconnaît incapable de formuler elle-même sa volonté en forme de lois. Pour avoir des lois sages, sérieusement préparées, elle délègue à des représentants qu'elle élit le droit de légiférer pour elle en son nom, aussi a-t-elle tout intérêt à confier ce droit à deux assemblées.

L'objection pratique au système des deux Chambres a été souvent répétée et est très connue. Elle consiste à dire que ce système ralentit à l'excès le vote des lois, qu'il faut souvent plusieurs législatures avant que les réformes aboutissent. Franklin disait jadis « un corps législatif divisé en deux branches, c'est une charrette tirée par un cheval devant et par un cheval derrière en sens opposé ». Ce fait en lui-même est incontestable, nous avons beaucoup de projets de lois votés par la Chambre des Députés qui sommeillent dans les archives du Sénat et c'est regrettable. Mais on peut dire que c'est encore bon marché, que de payer à ce prix les avantages autrement importants que la dualité du pouvoir législatif assure. Ce qui nous importe avant tout ce n'est pas d'avoir beaucoup de lois, mais d'avoir des lois bien faites. Il

est bon que les lois fassent un certain stage dans une des deux Chambres pour que l'opinion moyenne du pays fasse un très bon accueil aux réformes importantes, car il arrive souvent que certaines d'entr'elles sont cueillies avant d'être mûres, dans ce cas elles risquent d'être promptement rapportées, conçues par un travail hâtif, le stage que leur impose le système des deux Chambres leur est le plus souvent très salutaire.

Diversité qui doit exister entre les deux Chambres

Le principe théorique de la dualité du pouvoir législatif admis, une question non moins importante se pose, c'est la diversité qui doit exister, soit dans la composition, soit dans les fonctions des deux Chambres. Ce qui dicte dans chaque pays la composition de la Chambre-Haute, c'est l'état social de la nation, la mesure plus ou moins complète dans laquelle a été admis le principe de la souveraineté nationale. Là où ce principe s'est fait recevoir pleinement avec ses conséquences, il est naturel que la deuxième Chambre, comme la première, soit essentiellement élective et doit avoir à sa base le suffrage le plus étendu. Mais il semble utile pourtant que la composition des deux corps ne soit pas exactement le même, pour être véritablement deux, il faut que les Chambres soient diverses.

Cette diversité existe naturellement lorsque la

deuxième Chambre a pour but de représenter une classe dictincte ou un intérêt spécial. C'est d'ailleurs de cette façon que le professeur Jenks justifie l'existence de deux Chambres dans le gouvernement de Victoria (Australie), il voit dans l'une la représentation du travail et dans l'autre celle du capital. Mais cette diversité est plus difficile à établir dans les états démocratiques, on y arrive cependant par des moyens déterminés. Par exemple chacune des deux Chambres peut personnifier par son esprit, l'une des grandes tendances élémentaires qui font la vie même des sociétés, d'un côté l'esprit de progrés, d'autre part l'esprit de tradition et de conservation. On peut obtenir ce résultat pour les deux Chambres par des moyens parfaitement légitimes. Le premier, c'est le nombre différent des membres, une assemblée moins nombreuse qu'une autre aura nécessairement un esprit et des tendances différentes. Le second moyen, c'est la différence d'âge, en exigeant pour les membres de la deuxième Chambre un âge plus avancé. Notre Constitution de l'An III a strictement appliqué ces deux moyens pour individualiser son conseil des anciens qu'elle faisait nommer par les mêmes électeurs que le Conseil des Cinq-Cents. Dans cette Constitution, il y avait pourtant une autre condition qui met bien en évidence l'esprit du XVIII[e] siècle, il fallait que ces sénateurs de 40 ans fussent mariés ou veufs. Dans la diversité des deux Chambres, on peut aller plus loin encore, donner un mandat plus long

aux membres d'une Assemblée qu'à ceux de l'autre, découper pour les élections de l'une des circonscriptions beaucoup plus larges que pour celle des autres, appliquer à l'une le système du renouvellement partiel, à l'autre le renouvellement intégral. On peut enfin employer pour les élections d'un côté le suffrage direct et d'autre part le suffrage à plusieurs degrés.

Composition du Sénat français et les lois qui s'y rattachent.

Une loi constitutionnelle toute entière, celle du 24 février 1875, est consacrée à l'organisation du Sénat. L'élaboration de cette loi a été laborieuse et pénible, et elle a failli compromettre le sort même de la Constitution. Cette loi a été complétée par une loi organique sur l'élection des sénateurs, celle du 2 août 1875. Depuis lors cependant un certain nombre d'articles (1-7) de la loi du 24 février 1875 ont été déconstitutionnalisés par la loi de révision du 14 août 1884 et remplacés par une nouvelle loi organique du 9 décembre 1884.

Le projet de Constitution déposé en 1873 au nom de M. Thiers, président de la République, contenait l'institution d'une seconde Chambre à laquelle il donnait le nom de Sénat. C'était un Sénat, totalement électif, dont les membres étaient élus pour dix ans par le suffrage universel direct; mais si l'électorat était ouvert avec cette largeur,

l'éligibilité était restreinte et les sénateurs ne pouvaient être pris que parmi quinze catégories de personnes. Ce projet présentait aussi ce trait caractéristique ; chacun des départements, sans qu'on eut égard à sa population élisait également 3 sénateurs. Ce projet ne devait pas voir le jour, et le dépôt de ce projet de constitution entraîna la chute de M. Thiers le 15 mai 1874. M. le duc de Broglie, président du Conseil, rapporta un projet tout différent qui comprenait une Chambre-Haute portant le nom de Grand Conseil composée de membres élus par les départements, des membres de droit (cardinaux, maréchaux, amiraux, les premiers présidents de la cour de Cassation et de la cour des Comptes) ; des membres nommés à vie par décret du président de la République rendu en conseil des ministres. La Commission des Trente s'attacha principalement à ce projet qu'elle modifia dans une large mesure. Une discussion commença à ce sujet, on proposa de nombreux amendements, mais comme on avait hâte d'en finir, tous les partis se firent des concessions et des sacrifices réciproques et c'est ainsi que fut votée la loi du 24 février 1875 où apparaît nettement l'esprit de transaction.

Cette loi indique d'abord dans son article premier que le Sénat se compose de 300 membres ; 225 élus par les départements et les colonies et 75 élus par l'Assemblée Nationale. Comme on le voit les constituants de 1875 avaient établi 2 catégories bien distinctes de sénateurs. Les plus

nombreux étaient élus pour 9 ans et renouvelables tous les 3 ans. Le collège électoral qui les nommait comprenait pour le département: les députés, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement, des délégués élus, un par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune. En principe 2 sénateurs étaient attribués à chaque département, mais dans une certaine mesure on avait tenu compte de la population, c'est ainsi que certains en avaient 5, 4, 3 ou 2. La deuxième catégorie de sénateurs comprenait 75 sénateurs nommés à vie par l'Assemblée Nationale au fur et à mesure que des vacances se produisaient dans leur groupe, ils étaient élus par le Sénat lui-même par voie de cooptation. En établissant ces sénateurs l'Assemblée Nationale se conformait à cette idée que la totalité du Sénat ne devait pas sortir des élections locales, si populaires qu'elles fussent En premier lieu elle voulait y réserver des places aux hommes éminents qui n'auraient ni le goût. ni la possibilité de briguer une élection et dont les lumières ou les talents seraient précieux dans le Sénat. D'autre part elle voulait assurer dans la Haute-Assemblée un appui permanent, un élément durable qui ne soit pas soumis aux souffles capricieux de l'opinion publique.

Les deux traits les plus originaux que présentait la loi du 24 février 1875 étaient certainement l'institution des sénateurs à vie et l'égalité de tous les conseils municipaux, de toutes les communes dans les élections sénatoriales des départements.

Le parti républicain n'avait jamais accepté comme définitive cette organisation du Sénat. Dès que la démission du maréchal de Mac-Mahon eut rendu aux Chambres l'initiative en matière de révision, des propositions de révision constitutionnelle ne tardèrent pas à se produire, le but principalement visé était la réorganisation du Sénat. Après bien des difficultés et des péripéties, la révision partielle de la constitution se fit sur la proposition du gouvernement au mois d'août 1884.

Mais la loi du 14 août 1884 n'opéra pas en elle-même la réorganisation du Sénat. Elle se contenta d'enlever le caractère constitutionnel aux 7 premiers articles de la loi du 24 février 1875. Dès lors l'organisation du Sénat pouvait être modifiée par une loi ordinaire, c'est ce qui fut fait par la loi du 9 décembre 1884.

Cette loi introduisit un régime nouveau qui modifia toute la législature antérieure. Les 75 sénateurs inamovibles nommés par le Sénat sont supprimés, mais seulement pour l'avenir. Ceux qui étaient en fonctions lors du vote de la loi conservaient leurs pouvoirs dans les conditions antérieures. Mais dorénavant tous les sénateurs seront élus pour 9 ans par les départements et les colonies. Le nombre total des sénateurs n'est pas diminué, il reste fixé à 300. Les 75 sièges de sénateurs inamovibles sont répartis entre les départements les plus peuplés. Quant un siège de sénateur inamovible devient vacant, un tirage au sort détermine le département qui va procéder à la

nouvelle élection parmi ceux qui ont profité de cette répartition·

De plus le collège électoral qui nomme les sénateurs est modifié dans son élément prépondérant.

Il n'est plus attribué un seul délégué à chaque conseil municipal. Le nombre des délégués n'est pas d'ailleurs proportionné avec la population des communes, il varie selon le nombre des membres que comprend chaque conseil. Il y a là d'ailleurs une solution empirique, assez peu rationnelle, qui produit des résultats tout à fait bizarres et sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir et d'insister plus longuement lorsque nous nous occuperons de l'évolution de notre Sénat.

Le Sénat, ainsi organisé, il nous reste à examiner quel a été son rôle législatif et politique depuis sa création jusqu'à nos jours.

CHAPITRE II

ROLE LÉGISLATIF DU SÉNAT

Sommaire : Législation civile. — Législation commerciale. — Législation pénale. — Législation sociale. — Législation financière.

L'article 8 de la loi du 24 février 1875, nous dit « le Sénat a, concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois ». A ce sujet on a souvent reproché au Sénat de retarder simplement le vote des lois sans faire œuvre utile ; et l'examen, auquel nous allons nous livrer des diverses branches de notre législation, nous permettra de nous rendre compte exactement du rôle du Sénat dans l'élaboration des principales lois.

Mais comme un tel sujet est très vaste, nous serons obligé de nous borner et de citer seulement quelques exemples.

Législation civile.

LOI ORGANIQUE DU DIVORCE DU 27 JUILLET 1884

Une proposition de loi relative au rétablissement du divorce fut déposée à la Chambre des Députés, par M. Naquet, le 11 novembre 1881.

Elle est devenue la loi actuelle, et en examinant rapidement les phases morales par lesquelles elle fut appelée à passer, nous nous rendrons compte du rôle tout particulier que le Sénat a joué dans l'élaboration de cette loi.

La proposition de M. Naquet, fut prise en considération par la Chambre des Députés, et adoptée le 19 juin 1882. Le projet transmis au Sénat, le 27 juin 1882, donna lieu a une longue discussion ; on modifia complètement le travail primitif du Palais - Bourbon, et finalement cette dernière assemblée adopta pour en terminer, le projet tel que le renvoya le Sénat.

Ce qui ressort tout d'abord d'un examen rapide des travaux parlementaires de cette loi, c'est que l'attention des deux Chambres fut surtout sollicitée par l'examen du principe même du divorce ; des causes pour lesquelles on devait l'autoriser, et des effets qu'il devait être appelé à produire. Quant à la procédure à suivre pour l'obtenir, aux fins de non recevoir à admettre contre la demande qu'on en pourrait faire, ou aux mesures provisoires auxquelles cette demande elle-même pourrait donner lieu, on peut dire qu'il n'en fut presque pas question au Palais-Bourbon, ni au Luxembourg.

Sur le principe même du divorce, la lutte fut longue et vive ; mais la même majorité qui l'avait adoptée à la Chambre se retrouva au Sénat qui la vota à une majorité de 37 voix (1).

---

(1) Séance du 21 juin 1884 (*J. Off.* du 25).

Le principe du divorce une fois admis, il convenait de déterminer les causes pour lesquelles on pourrait l'obtenir. A cet effet la question se posait naturellement de savoir, si on l'admettrait pour cause déterminée, mais encore par consentement mutuel, ou même par incompatibilité d'humeur comme cela avait eu lieu en 1792.

Cette dernière fut écartée de prime abord, tant par les orateurs qui soutinrent la cause du divorce à la Chambre des Députés, que par les membres de la commission choisis par le Sénat.

Quant au divorce par consentement mutuel, le principe en fut beaucoup plus vivement discuté, tellement même qu'il fut adopté en première et deuxième lecture par la Chambre des Députés, et que s'il a disparu définitivement de la présente loi, cela tient uniquement aux efforts du Sénat. Le Sénat crut bon de ne pas admettre une cause de divorce qui pourrait ouvrir la porte aux plus graves abus. Le dernier rapporteur à la Chambre des Députés, M. Letellier, prétendit que c'était une lacune, mais comme il convenait avant tout de ne pas sacrifier à un point de détail le principe même du divorce, il n'en conseilla pas moins à la Chambre de ne pas l'inscrire de nouveau dans la loi.

Quant aux autres causes du divorce ; adultère, excès, ou injures graves, et la condamnation de l'un des époux à une peine infamante, le principe en fut successivement admis dans les deux assem-

blées, leurs conditions d'existence seulement y donnèrent lieu à des discussions.

En ce qui concerne les effets du divorce, l'art. 295, qui règle le point de savoir si deux époux divorcés peuvent se réunir de nouveau, fut l'objet de nombreux remaniements, particulièrement au Sénat. L'article primitif du premier rapport de M. de Marcère, était ainsi conçu : « Les époux qui divorceront pour quelque cause que ce soit, ne pourront plus se réunir ; si l'un ou l'autre a, postérieurement au divorce, contracté un nouveau mariage. Au cas de réunion des époux, une nouvelle célébration du mariage sera toujours nécessaire. Les époux ne pourront adopter de conventions matrimoniales autres que celles qui réglaient originairement leur union. Après la réunion des époux. il ne sera reçu de leur part aucune nouvelle demande de divorce pour quelque cause que ce soit, autre que celle d'une condamnation à une peine infamante prononcée contre l'un d'eux depuis leur réunion ». Cette rédaction fut adoptée sans discussion à la Chambre des Députés à la première délibération. Elle retirait aux époux divorcés, en cas de second mariage, le droit de se réunir de nouveau. Au Sénat, le principe de l'art. 295 dégagé de tout amendement, y fut l'objet d'assez vives critiques. Après une discussion assez longue on décida que les époux divorcés qui avaient contracté un second mariage. pourraient se réunir de nouveau à condition que le second mariage ne soit pas suivi d'un second divorce.

Nous en avons fini avec les principales modifications que le Sénat apporta à l'œuvre de la Chambre sur le divorce. On remarquera que dans cette étude très brève, nous n'avons pas mentionné une seule fois les délibérations de la Chambre après le retour de la loi du Sénat. C'est qu'elles ne constituent en réalité qu'un enregistrement pur et simple des décisions prises par cette dernière assemblée. Nous ne voulons pas dire par là que toutes les innovations aient rencontré également l'agrément de la Chambre. Mais elle crut qu'il était de l'intérêt public de ne pas prolonger les débats, qui eussent pu compromettre l'adoption même du principe qu'il s'agissait de poser, et elle se soumit pour cela aux raisons de la Chambre-Haute. Nous en concluons que si l'on veut avoir une idée nette de la loi sur le divorce, et surtout éclaircir quelpues points douteux, c'est surtout aux discussions du Sénat qu'il faut se référer.

Loi du 26 juin 1889 sur la nationalité

La loi du 25 juin 1889 fut l'œuvre complète du Sénat ; c'est d'ailleurs un de ses membres, M. le professeur Bathié, qui prit devant cette assemblée l'initiative d'une proposition de loi sur la naturalisation. M. Bathié que la mort enleva avant la réalisation de son œuvre, se bornait à demander la codification des lois éparses qui réglaient, à côté des dispositions du Code civil, l'acquisition et la perte de la qualité de Français.

Ces lois « faites à des époques éloignées l'une de l'autre, rédigées sous des régimes différents, dont les unes sont restrictives et dont les autres sont, au contraire, favorables et extensives, du droit de conférer la qualité de Français » formaient un tout peu homogène et depuis longtemps les jurisconsultes demandaient qu'elles fussent réunies en une seule.

C'est dans ces conditions que la Commission sénatoriale fut saisie de la proposition Bathié, déposée le 1er avril 1882.

Telle qu'elle était formulée, cette proposition, largement amendée par le Conseil d'Etat auquel elle fut renvoyée, modifiait, sans les abroger, plusieurs articles du Code civil ; les jurisconsultes et les interprètes de la loi étaient donc exposés à chercher dans la combinaison de plusieurs textes la volonté du législateur. La Commission du Sénat pensa qu'il était plus pratique, de procéder à une rédaction nouvelle du Code civil pour y condenser avec les modifications adoptées, toute la législation sur la matière.

La Chambre des députés vota sans débat le texte adopté par la Commission, puis remanié par le Sénat, ce n'est que sur un article insignifiant, mettant en question la gratuité des demandes d'admission a domicile et de naturalisation, que des explications furent échangées.

Après l'approbation que la loi de 1889 a rencontrée de tous côtés, on ne peut que louer le Sénat de cette initiative. Le législateur a, en

effet, remédié à des abus et comblé des lacunes depuis longtemps signalées. Il est de principe que tout individu doit avoir une patrie, une seule, et qu'il doit être libre d'en changer. Mais les principes s'effacent, en pratique, devant les intérêts généraux, que le législateur ne saurait perdre de vue. Or, en France, la question des étrangers avait pris à cette époque-là un caractère trop grave pour qu'on ne songeât pas à y porter remède au risque d'imposer la nationalité française à des individus appartenant en même temps à un autre pays.

Bien que le législateur ait peut-être poussé trop loin le désir « de faire des Français et de ne pas en perdre », si cette préoccupation dominante a été cause qu'il n'existe pas une harmonie parfaite entre plusieurs dispositions de la loi, si elle a fait adopter des règles qui engendrent des conflits difficiles à résoudre par suite du cumul de nationalité ; malgré ces quelques imperfections nous sommes heureux qu'un membre de la Haute-Assemblée puisse revendiquer la paternité de la loi sur la nationalité.

Loi du 25 mars 1896 modifiant les droits des enfants naturels dans les successions

Vers 1888 plusieurs propositions, provenant toutes de l'initiative parlementaire, furent faites au Parlement français dans le but d'améliorer les droits successoraux des enfants naturels légalement reconnus.

La première en date est celle qui fut déposée le 28 octobre 1888 sur le bureau de la Chambre des Députés par M. Letellier, Rivet et Jullien, et qui a abouti, après avoir subi d'ailleurs de graves modifications, à la loi du 25 mars 1896. Elle tendait à déclarer les enfants naturels, légalement reconnus, héritiers de leurs père et mère « de la même manière que les enfants légitimes » (sans étendre toutefois ces droits successifs à l'hérédité des parents des père et mère) et elle supprimait au profit de l'enfant naturel toute incapacité de recevoir, par acte entre vifs ou testamentaire au-delà de sa part successorale. Ce projet, pris en considération par la Chambre, fut renvoyé à une commission et la majorité de la commission, tout en se prononçant en faveur de l'accroissement des droits de l'enfant naturel, ne voulut pas aller jusqu'à assimiler celui-ci aux enfants légitimes. Voici sommairement l'analyse du projet auquel elle s'arrêta, et qui est d'autant plus intéressant à connaître qu'en première lecture il a été voté par la Chambre.

L'enfant naturel, devenu héritier et non plus simple successeur aux biens, avait droit lorsqu'il se trouvait, en concours avec des descendants légitimes, à la moitié de la part héréditaire qui lui aurait été attribuée, s'il eût été légitime, dans la succession de ses père et mère. On indiquait, pour établir cette proportion, un mode de calcul tout particulier. Lorsqu'il se trouvait en concours avec des ascendants, il prenait la moitié de la succes-

sion en pleine propriété et la moitié en nue-propriété. L'usufruit de cette seconde moitié était attribué aux ascendants à titre de réserve héréditaire. L'enfant naturel excluait complètement tous les autres parents, même les frères et les sœurs. Enfin il ne pouvait rien recevoir par donation entre vifs, au-delà de ce qui était accordé par la loi, mais son père ou sa mère avait la faculté de lui léguer une part d'enfant légitime, sans que cette libéralité pût dépasser en aucun cas la valeur d'une part d'enfant légitime, le moins prenant.

Le Sénat approuva certaines dispositions du projet voté par la Chambre des Députés ; mais il crut bon de modifier certains points qui ne lui donnaient pas satisfaction.

Il supprima tout d'abord le mode de calcul nouveau proposé pour supputer la fraction successorale accordée aux enfants naturels en concours avec des descendants légitimes ; cette fraction restant d'ailleurs portée du tiers à la moitié de ce que l'enfant naturel aurait eu s'il avait été légitime. L'enfant naturel exclut entièrement comme dans le projet de la Chambre. les collatéraux non privilégiés ; mais lorsqu'il est en concours avec les frères ou sœurs ou avec leurs descendants légitimes, il n'a plus que les trois quarts de la succession. Son droit est également modifié lorsqu'il est en concours avec des descendants du *de cujus* ; au lieu d'avoir la moitié en pleine propriété et la moitie en nue-propriété, ainsi que l'avait décidé la Chambre, il a maintenant les trois quarts en pleine

propriété ; la réserve des ascendants n'est plus d'une moitié en usufruit, le Sénat modifiant sur ce point le projet de la Chambre dans un sens en partie favorable à l'enfant naturel, imagine un système nouveau qui aboutit à donner aux ascendants une réserve fixée à un huitième de la succession en pleine propriété. Enfin le Sénat décide que la réduction des avantages faits à l'enfant naturel au-delà de sa part par donation « ne pourra être invoquée que par les descendants du donateur, par ses ascendants, par ses frères et sœurs et les ascendants légitimes de ses frères et sœurs ».

Comme on peut en juger par l'exposé sommaire de la loi de 1896 tel que nous venons de le faire, le Sénat contribua largement à améliorer le sort des enfants naturels légalement reconnus. Lorsque la loi ainsi modifiée par le Sénat fut transmise à la Chambre, M. Emile Jullien rapporteur, déposa des conclusions qui tendaient à l'adoption pure et simple de la loi telle que le Sénat l'avait votée.

« Malgré les modifications faites par le Sénat, dit-il, il est facile de concevoir quels avantages le nouveau texte apporte à la situation présente. Par le droit de tester, l'alternative odieuse dans laquelle le Code plaçait le père est supprimée et l'enfant reprend la place que lui donnait la nature en face des collatéraux éloignés. Les droits sont précisés, l'ère des procès close. Votre commission pense qu'il faut savoir se borner et que mieux vaut un résultat pratique, même incomplet, qu'une

espérance, si large soit-elle, toujours irréalisée »(1).

La Chambre vota sans discussion le projet tel que l'avait conçu le Sénat.

Loi du 2 juillet 1907 relative a la protection et a la tutelle des enfants naturels.

Cette question intéressante de la protection des enfants naturels a préoccupé pendant longtemps tous ceux qui se livrent à l'étude de notre législation, et qui ont pu s'apercevoir des lacunes qui existaient à cet égard dans le Code Civil, lacunes que de temps en temps les tribunaux avaient essayé de combler.

On sait que, d'après l'art. 390 du Code Civil, lorsqu'arrive la dissolution du mariage par la mort de l'un des époux, la tutelle des enfants mineurs issus de cette union appartient de plein droit à l'époux survivant. On en a soutenu, d'une part que les dispositions de cet article devaient s'étendre par analogie à la tutelle des enfants naturels, lorsque ceux-ci avaient été légalement reconnus, et que par suite celui des parents qui avait fait cet acte de reconnaissance était de droit leur tuteur légal. Mais, d'autre part, au contraire, on a prétendu que l'art. 390 ne visait que la tutelle des enfants légitimes, et que dans le silence gardé

(1) J. off. annexes. Chambre n° 1750. p. 25.

par le législateur, il était impossible d'en étendre les prescriptions à la tutelle des enfants naturels ; que ceux-ci étaient soumis à la tutelle dative constituée par un Conseil de famille d'après l'art. 405 du Code Civil et suivants. C'est ce qui avait été décidé notamment par un arrêt de la Cour de cassation du 15 septembre 1898. Mais comme la jurisprudence n'est point invariable, il en résultait que la doctrine proclamée par la Cour de cassation en 1898 se trouvait en opposition avec celle qui est consacrée, tout au moins implicitement, dans les arrêts antérieurs de la Chambre criminelle.

Dans ces conditions il y avait un intérêt pratique à faire trancher définitivement cette question, à réparer l'omission commise par le législateur, et à faire décider par une disposition formelle de la loi, ce qui était déjà établi par de nombreux Tribunaux, à savoir que les père et mère qui ont reconnu leurs enfants devaient être de droit leurs tuteurs.

C'est le Sénat qui le premier dissipa toutes ces équivoques : et un de ses membres M. Girard déposa à cet effet en 1900 une proposition de loi tendant à organiser la tutelle des enfants naturels reconnus. Cette proposition n'était pas parfaite ; on avait simplement posé un jalon ; mais cette initiative amena M. le Garde des Sceaux à saisir à son tour le Sénat d'un projet de loi conçu dans le même esprit. s'inspirant des mêmes tendances et qui organise d'une façon générale la tutelle des enfants naturels reconnus.

La Chambre des Députés adopta presque sans modifications le projet du Sénat qui est devenu la loi du 2 juillet 1907.

Législation commerciale.

L'examen du droit commercial et des principales lois votées en cette matière depuis 1875 ne nous retiendra pas longtemps ; car le Sénat n'a guère apporté de modifications utiles à l'œuvre de la Chambre à ce sujet. Une des lois les plus importantes, celle du 4 mars 1889, modifiant la législation des faillites et instituant la liquidation judiciaire a été exclusivement conçue par la Chambre des Députés et votée sans modifications principales par les membres de la Haute-Assemblée.

Toutefois il est une loi, particulièrement intéressante pour notre région qui est en partie l'œuvre du Sénat, c'est celle du 30 avril 1906 sur les warrants agricoles.

Loi du 30 avril 1906 sur les warrants agricoles.

Permettre à l'agriculteur d'emprunter sur les produits agricoles ou industriels de son exploitation, sans déplacer ces produits, et remettre au créancier un titre représentant ce gage transmissible par voie d'endossement. tel était le mécanisme de la loi du 18 juillet 1898 sur les warrants agricoles.

Cette loi, acceptée en son principe, a été pratiquée dans un certain nombre de départements ; mais l'utilisation de ladite loi a mis en lumière certaines défectuosités auxquelles le législateur de 1906 a essayé de remédier.

C'est ainsi que la nouvelle loi a été allégée de la longue énumération limitative, toujours incomplète, des produits destinés à servir de gage. Désormais l'agriculture peut warranter tous les produits agricoles ou industriels de son exploitation qui ne sont pas immeubles par destination ». Une innovation principale, et que la pratique a déjà justifiée, sans nul doute, est la possibilité de se passer d'intermédiaire pour la création du warrant.

Si l'on examine attentivement les travaux parlementaires de la loi de 1906, on s'aperçoit que dès l'année 1901, on se préoccupait du remaniement de la loi de 1898.

Plusieurs projets avaient été déposés le 24 octobre 1901 à la Chambre des Députés émanant l'un de M. Chastenet, l'autre de MM. Forest et Lamy.

Ce n'est que lorsque le Sénat a été ensuite saisi en 1903 de deux propositions, de deux membres de cette Assemblée ; qu'il a adopté sur le rapport de M. Legrand, le projet proposé par sa commission. Ce projet, émané du Sénat, après plusieurs modifications successives ; dans le sein même des deux Assemblées, est devenu la loi de 1906 qui régit actuellement les warrants agricoles.

Législation pénale.

Loi du 26 mars 1891 sur l'atténuation et l'aggravation des peines

Cette loi votée par le Parlement en 1891, n'est pour ainsi dire qu'un épisode de la lutte engagée depuis plusieurs années par les criminalistes contre le fléau le plus redoutable de notre société moderne, la récidive. De ces criminalistes le plus convaincu le plus actif, le plus humain pour les égarés en même temps que le plus sévère à l'égard des malfaiteurs incorrigibles était M. le sénateur Bérenger. Après avoir fait adopter, par la loi du 14 août 1885, son système sur la libération conditionnelle et la réhabilitation, il a proposé et fait voter par les deux Chambres la loi de 1891 et qui, juste récompense de ses généreux efforts, est à l'heure actuelle partout connue sous son nom.

C'est donc du Sénat que partit le courant en faveur de cette loi et le 26 mars 1884, M. Bérenger déposa sa proposition de loi sur « l'aggravation progressive des peines, en cas de récidive et leur atténuation en cas de premier délit » : Après six ans d'attente ; cette proposition se présenta devant le Sénat à la suite d'un rapport de son auteur au nom de la commission qui l'avait élu rapporteur. Après une discussion très brillante, très approfondie et remplie d'intérêt la proposition du sénateur Bérenger fut adoptée dans ses grandes

lignes par le Sénat et renvoyée devant la Chambre. Dans ces conditions, la tâche de la Chambre se trouvait singulièrement simplifiée ; pourtant elle adopta le projet avec quelques modifications importantes : 1° La faculté du sursis était étendue aux condamnations à une simple amende, ainsi que l'avait demandé M. Trarieux devant le Sénat ; 2° en matière de récidive de délit à délit, la récidive générale du code était établie, en cas de première condamnation à plus d'un an de prison ; 3° l'assimilation faite par le Sénat, au point de vue de la récidive spéciale, entre certains délits était abolie ; 4° les dispositions modificatives de l'article 463 étaient rejetées.

Le projet modifié dut retourner au Sénat, M. Bérenger rédigea, au nom de la Commission un nouveau rapport duquel il résultait que la Commission, animée du vif désir d'aboutir à une solution amiable, acceptait l'extension de la faculté de suspendre la peine aux condamnations à l'amende et le maintien intégral de l'article 463 du Code pénal. Mais elle persistait à soutenir le texte précédemment voté par le Sénat sur la spécialisation de la récidive correctionnelle et sur l'assimilation de certains délits les uns aux autres à ce point de vue.

Finalement la Chambre n'hésita pas à suivre l'avis de son rapporteur et vota le texte du Sénat, mettant ainsi fin à cette discussion laborieuse dans laquelle le Sénat joua un rôle prépondérant.

Loi du 15 novembre 1892 imputant la détention préventive sur la durée des peines

Le Code pénal de 1810 était muet sur la détention préventive et une jurisprudence constante, avait, très logiquement d'ailleurs, en présence de ce silence de la loi, refusé au juge tout pouvoir d'ordonner d'office cette déduction.

Ce n'est qu'en 1889, que la Chambre des Députés fut saisie d'une proposition dans ce sens et elle vota sans discussion, après déclaration d'urgence, le texte suivant :

« Dans tous les cas où, par une disposition spéciale et motivée, le jugement ou l'arrêt n'en aura pas décidé autrement, toute détention préventive sera intégralement imputée sur la peine comportant privation temporaire de la liberté, et prononcée en raison ou à l'occasion du fait qui a motivé cette détention (1). »

Le projet de loi fut porté au Sénat qui adopta en première lecture le texte voté par la Chambre, sans trouver aucun contradicteur.

Mais lors de la deuxième délibération, une discussion s'engagea et le Sénat modifia sur quelques points son texte primitif. Au lieu de supprimer purement et simplement l'article 23 du Code pénal, il se contenta de le modifier, ce qui lui

---

(1) *Journal officiel*, du 15 mars 1889, *Chambre*, p. 959.

parut offrir le double avantage de respecter les numéros des articles du Code et de rectifier le principe émis par l'ancien article 23, en continuant ainsi de faire régler explicitement par le Code pénal la matière de l'exécution des peines en général.

Le Sénat ajouta à la loi deux nouveaux articles l'un sur sa non-rétroactivité, l'autre sur son application à l'Algérie et aux colonies.

Enfin, sur la proposition de M. de Casabianca, il modifia l'article 24, qu'il avait voté précédemment, de manière à ce que le juge ne put refuser au prévenu l'imputation de la deuxième période de la détention préventive (celle qui s'écoule depuis le premier jugement de condamnation) dans les cas où l'ancien article 24, confirmé sur ce point par la loi nouvelle, prescrirait cette imputation.

La loi de retour devant la Chambre, trouva un excellent accueil, le rapporteur justifia les modifications apportées par le Sénat au projet primitif de la Chambre, et finalement on adopta sans discussion le nouveau texte, tel que l'avait conçu le Sénat.

Législation sociale.

C'est surtout au point de vue social, que la plupart des attaques ont été dirigées contre le Sénat. On lui a reproché à maintes reprises de s'opposer dédaigneusement à la plupart des lois ouvrières ;

et d'en ajourner leur mise en vigueur. Comme d'autre part, les lois sociales faites dans ces dernières années sont assez nombreuses ; l'examen de la législation sociale nous retiendra assez longtemps. Cependant à notre grand regret nous ne pouvons pas suivre le courant de solidarité dans ses grandes lignes, en toutes choses il faut savoir se borner ; aussi n'examinerons-nous le rôle du Sénat que dans l'élaboration des principales lois sociales.

Loi du 12 avril 1906 sur les habitations a bon marché

Cette loi fait partie de l'ensemble de ce qu'on est convenu d'appeler : les lois ouvrières, branche de notre droit pendant longtemps à peine existante, et qui prend de jour en jour plus d'extension. Ce n'est pas un seul parti politique ni économique qui appelle de ce côté l'activité législative, mais plusieurs rivalisant de zèle, et à côté du socialisme démocratique, sont déjà venus se ranger le socialisme chrétien et le socialisme d'État, tous, partis d'idées différentes, et qui par principe ou autrement, recherchent tous les moyens de procurer aux classes laborieuses le bien-être qui leur revient légitimement. Les habitations ouvrières à bon marché font partie de ce confortable nécessaire.

La loi de 1894, qui régissait déjà cette matière

donnait lieu, à de nombreuses critiques. de là, la loi de 1906. Cette loi fut précédée de deux propositions, l'une de M. Paul Strauss, sénateur; l'autre d'un projet gouvernemental de MM. Trouillot et Combes.

M. Paul Strauss, déposa à la fois son rapport sur son projet et sur celui du gouvernement, au Sénat le 23 mars 1905. Il fit remarquer au point de vue fiscal, que la détaxe des impôts était très insuffisante et bien inférieure à celle qu'on accordait à la mutualité. Au point de vue sanitaire, il observa que les conditions hygiéniques étaient déplorables, et rappela qu'un logement d'une pièce ne devait pas être employé par plus de deux personnes, un de deux pièces par plus de quatre personnes (en somme, pas plus de deux personnes par pièce, principe souvent méconnu).

Sur ce rapport, la discussion générale commença au Sénat, le 29 mars 1905. La première lecture du rapport aboutit à un vote sans observations. La seconde vit s'élever quelques critiques assez sérieuses. Le point le plus vivement discuté, fut la répartition des villes et des campagnes en plusieurs classes pour la fixation du maximum de loyer ; on accusa les villes de devenir ainsi trop favorisées. Une critique plus grave s'éleva sur le principe même de la répartition entre les diverses classes, et ce fut tout.

Ce projet, voté par le Sénat, fut l'objet d'un rapport à la Chambre des Députés, par M. René Renoult, qui résume les innovations de la loi de

1906 Il fut ensuite voté sans aucune discussion par la Chambre des Députés qui se contenta de ratifier l'œuvre du Sénat.

Il convient de signaler que la loi de 1906, a été modifiée et complétée par la loi du 23 décembre 1912, qui est en partie l'œuvre de M. Ribot sénateur.

Loi du 13 juillet 1906 établissant le repos hebdomadaire en faveur des ouvriers

L'utilité de ce repos pour les travailleurs n'est contestée par personne, le seul point discutable était de savoir si l'on devait l'imposer. Cette obligation existait déjà dans beaucoup de pays, et la France, nation démocratique, pouvait difficilement se montrer moins soucieuse des intérêts ouvriers que les autres nations.

Sans doute, on comprend très bien les motifs qui ont fait hésiter de nombreux sénateurs devant l'accomplissement d'une réforme restrictive, du moins en apparence, de la liberté individuelle. Mais cette hésitation, loin d'être nuisible, fut au contraire très utile, puisqu'elle permit au Sénat de discuter sérieusement cette loi et de lui donner son empreinte.

Le principe de cette loi semble d'ailleurs si bien s'être imposé, malgré les scrupules en quelque sorte instinctifs et très compréhensibles de beaucoup de membres du Parlement, que la

loi a été finalement adoptée au Sénat sans scrutin, et à la Chambres de Députés à la presque unanimité.

Si l'on se rapporte aux travaux préparatoires de cette loi, on constate qu'un premier projet fut présenté par M. Zevaès député, et adopté après une courte discussion, sans scrutin, sur l'ensemble de la loi à la séance de la Chambre du 27 mars 1902. Ce projet ne fixait pas obligatoirement le repos à un jour uniforme. Une vaste enquête fut alors entreprise, et le Conseil supérieur du travail vota en faveur du repos obligatoire, en principe le dimanche.

Le 21 février 1905, M. le sénateur Poirrier déposait son rapport au Sénat sur le projet de loi voté par la Chambre des députés. Ce projet, comme nous l'avons déjà dit, ne déterminait pas le jour où le repos devrait être donné, aussi la conclusion de la discussion du Sénat fut le renvoi à la commission d'un contre-projet reprenant l'idée du Conseil supérieur du travail, c'est-à-dire fixant en principe le repos au dimanche. Après un nouveau rapport présenté par M. Prevet, on discuta quelque peu et la loi fut votée par le Sénat sans scrutin.

La Chambre des députés vota sans discussion après déclaration d'urgence, le projet de loi tel que le renvoyait le Sénat.

Il ressort clairement de ce court exposé de la loi sur le repos hebdomadaire, que si la Chambre des députés a eu l'heureuse initiative de cette ré-

forme, c'est en somme le Sénat qui a organisé cette loi d'une façon définitive.

Loi du 12 juillet 1909 sur le bien de famille.

Le bien de famille créé par la loi du 12 juillet 1909, consiste dans la formation d'une habitation familiale déclarée insaisissable par le chef de famille, c'est-à-dire mise hors des atteintes du créancier et de l'huissier. Le dessein général du législateur, est de conserver un asile à la famille, de la fixer à jamais au sol, de consolider les biens qui unissent tous ses membres, et en ce qui concerne particulièrement les classes rurales, d'unir étroitement, père, mère et enfants d'une même famille au domaine qui leur fournit le travail et la nourriture.

On ne saurait perdre de vue, que la véritable unité sociale, c'est la famille. Les pouvoirs publics ne peuvent donc se désintéresser de ce qui constitue la base de l'Etat, aussi prémunir la maison où vit et se reproduit une famille, doit être le premier devoir d'une législation vigilante et zélée.

C'est d'abord devant le Sénat que l'idée du bien de famille devait faire sa première apparition. En effet, le 1er décembre 1886, M. Jules Fourdinier, avocat et propriétaire dans le Pas-de-Calais, adressait au Sénat une pétition demandant de faire déclarer insaisissable par la loi, tout domaine rural d'une

contenance de 20 hectares au plus. Cette pétition était signée par 350 agriculteurs de la région du Nord et de l'Est. Le rapporteur du Sénat émit un avis favorable à l'idée, mais il déclara qu'il convenait de créer un courant d'opinion à cet égard, avant de légiférer.

La Société d'Économie sociale, dont l'auteur de la pétition faisait partie, entreprit alors une chaleureuse campagne en faveur du *Bien de famille*. L'idée faisant son chemin et travaillant les esprits, le courant d'opinion réclamé par le Sénat se déclara nettement favorable parmi les publicités et chez les économistes.

A la suite de ce mouvement le 31 janvier 1905, M. Ruau, ministre de l'Agriculture, déposa à la Chambre des Députés, au nom du gouvernement, un projet de loi sur la constitution et la conservation du Bien de famille insaisissable.

Ce projet de loi modifié fut adopté d'abord par la Chambre des députés. Le Sénat à son tour le vota le 4 février 1909, en y apportant de nouvelles modifications. Devant le Sénat, il y eut une discussion très intéressante à laquelle participa surtout M. Paul Strauss, qui semble s'être fait une spécialité de l'étude des questions d'économie sociale. Ce dernier eut l'idée de mettre en harmonie la loi sur le bien de famille, et la loi sur les habitations à bon marché. Tandis que l'on avait beaucoup hésité sur la fixation et la valeur maximum du bien de famille insaisissable ; la Chambre des députés et le Gouvernement s'étaient arrêtés au

chiffre de 8.000 francs, estimant « qu'avec un bien intangible de 8.000 francs, la femme et les enfants sont assurés d'avoir toujours un abri, ainsi que les objets de consommation de première nécessité (1). » M. Strauss, proposa à la Haute-Assemblée d'insérer dans la loi un amendement qui permit l'extension au-delà de la valeur de 8.000 francs du prix de revient du bien de famille insaisissable, lorsqu'il est constitué au bénéfice d'occupants qui sont placés sous le régime de la loi du 12 avril 1906. Le Sénat n'accepta pas cet amendement qui apportait trop de perturbation à la loi déjà votée par la Chambre.

En somme, l'idée du bien de famille qui avait vu le jour au Sénat sous la forme d'une pétition, trouva parmi les membres de la Haute-Assemblée des défenseurs énergiques et convaincus. On peut dire avec juste raison, que le Sénat a contribué largement à la consolidation de la petite propriété que cette loi permettra de réaliser.

Loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes

Pendant longtemps notre législation fut très dure aux vieillards et aux infirmes. Elle ne leur offrait, comme dernière espérance, que l'hôpital

(1) Sénat, *Journal officiel*, séance du 4 février 1909, p. 69.

ou le bureau de bienfaisance, alors même qu'ils avaient contribué par leur travail à la richesse et par leurs enfants à la puissance de la nation. L'humanité veut pourtant qu'une société civilisée assiste les vieillards et les infirmes. Quant à ceux qui ont eu le double mérite du travail et de la prévoyance, le sentiment, la raison, la justice et l'intérêt social exigent qu'ils puissent assurer à leurs vieux jours quelque repos et quelque dignité. C'est à cette dernière idée que semble répondre la loi de 1910 sur les retraites.

La loi du 5 avril 1910 oblige les salariés des deux sexes de l'industrie, du commerce, des professions libérales, de l'agriculture à des versements obligatoires de 9 francs pour les hommes, de 6 francs pour les femmes et de 4 fr. 50 pour les enfants. Les patrons percevront à chaque paie ces retenues, les doubleront et verseront le tout à l'État qui, à l'âge normal de la retraite, majore les pensions de 60 francs. L'âge de la retraite, qui était tout d'abord de 65 ans, a été abaissé par une loi postérieure à 60 ans. A côté des assurés obligatoires, la loi prévoit des assurés facultatifs comme les fermiers, métayers, cultivateurs qui ont le droit ou de payer la retenue imposée aux ouvriers en profitant de la loi ou de s'y soustraire. Telle est, dans ces grandes lignes, la loi de 1910.

Dans l'élaboration de cette loi, le Sénat joua un grand rôle et discuta beaucoup. Tout d'abord, le projet de la Chambre étant impraticable, le Sénat fut saisi d'un nouveau projet. Lors de sa discus-

sion, on ajourna tout d'abord les questions les plus graves et en deuxième lecture, au moment d'aborder l'examen des articles les plus essentiels, on se proposait de les changer. La Chambre vota sans examen, sans discussion, une loi qui, cependant, aurait dû être modifiée ; mais les députés avaient hâte d'en finir, se trouvant à la veille des élections législatives.

Cette loi, incomplète sur de nombreux points pour lesquels on est obligé de se référer à de futurs règlements d'administration publique, a été pourtant discutée longuement au Sénat, et si une de nos deux Assemblées législatives peut être taxée d'avoir presque improvisé cette loi, c'est sûrement la Chambre des Députés.

Nous avons terminé, avec l'étude des lois ordinaires, et ce bref exposé nous a suffisamment montré que s'il arrive parfois au Sénat de retarder le vote de certaines lois, il a au moins le grand avantage de nous offrir des lois présentant beaucoup de garantie. Encore une fois il nous importe peu d'avoir beaucoup de lois, l'essentiel c'est d'avoir des lois bien faites qui ne soient pas impraticables le lendemain de leur promulgation.

Attributions financières du Sénat

Tandis que les lois ordinaires que nous avons étudiées jusqu'ici peuvent être votées indifféremment en premier lieu soit par le Sénat, soit par la

Chambre des Députés ; les lois de finances doivent être tout d'abord adoptées par la Chambre des Députés, avant que le Sénat soit appelé à en connaître. L'art. 8 de la loi du 24 février 1875 nous dit : « Le Sénat a concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être en premier lieu, présentées à la Chambre des Députés et votées par elle ». La simple lecture de cet article fait ressortir la différence qui existe entre les lois ordinaires et les lois de finances. En ce qui concerne ces dernières, il existe donc un véritable droit de priorité en faveur de la Chambre des Députés.

Cet article 8 qui restreint les attributions financières du Sénat, a fait l'objet de nombreuses discussions ; on s'est demandé tout d'abord quel est le champ d'application de cet article c'est-à-dire ce qu'il faut entendre exactement par ces lois de finances à l'égard desquelles la Chambre des Députés possède un privilège tout spécial.

M. Ernest Boulanger soutenait, à la tribune du Sénat, dans la séance du 7 février 1887, que nos constituants de 1875 avaient voulu entendre, sous la dénomination de loi de finances, la seule loi budgétaire.

« Pouvez-vous prétendre qu'une loi est une loi de finances dans le sens de la Constitution de 1875, quand il s'agit d'une loi générale ayant tout autre objet et comprenant occasionnellement, accidentellement, une disposition qui contient une suppression d'impôt? Mais, Messieurs, c'est là un

abus de langage contraire à toutes les règles de l'interprétation. Ces lois sont des lois spéciales, on les appelle : la loi sur la naturalisation, la loi sur les associations, la loi sur les chemins de fer. Mais est-ce que ce sont des lois de finances, cela ? Est-ce que, par hasard, quand vous serez appelés à délibérer, sur une convention quelconque passée avec un établissement industriel, une société, un chemin de fer, et que vous trouverez à la fin de la loi cette disposition que vous connaissez si bien « la présente convention ne sera passible que du droit de 3 francs », ce qui veut dire que la convention échappe au droit proportionnel, est-ce que vous appellerez cela une loi de finances » (1).

Il ne nous paraît pas douteux, toutefois, pour reprendre un exemple souvent cité, qu'un projet portant création de nouveaux fonctionnaires, peut être présenté d'abord devant le Sénat, bien qu'un article de ce projet fixe le traitement des nouveaux fonctionnaires et soit par suite relatif aux dépenses publiques. Sans aucun doute, également, on pourrait lui soumettre directement, sans l'avoir fait discuter au préalable par la Chambre des Députés, un projet de loi pénale, quoiqu'un article de ce projet édicte des amendes contre les contrevenants et se trouve, en conséquence, toucher aux recettes de l'État. Dans ces deux cas, en effet, la disposition financière est, sans contestation possible, l'acces-

---

(1) Sénat. *Journal officiel* du 8 février 1887.

soire des dispositions principales dont elle est, en quelque sorte, la sanction.

Il nous semble certain, au contraire, qu'en principe, le Sénat ne pourrait pas être appelé, même par voie indirecte, à connaître le premier, d'une proposition tendant à la suppression des taxes existantes ; car, ou bien en général, il n'y aura pas, entre la disposition financière et les autres, le lien de subordination, la relation de cause à effet qui, seule, peut légitimer l'exclusion de l'art. 8, ou bien encore la disposition financière prendra une importance telle qu'elle cessera d'être accessoire.

La difficulté a été, du reste, soulevée à plusieurs reprises devant le Sénat.

La première fois, ce fut dans la séance du Sénat du 15 juillet 1881. On discutait le projet de loi sur la Presse, quand Jules Simon proposa, par voie d'amendement à ce projet, de supprimer l'impôt sur le papier. Le président du Sénat fit remarquer que cette proposition ne pouvait être présentée au Sénat avant d'avoir été votée par la Chambre. Malgré cela il laissa son auteur la développer ; ce dernier la retira d'ailleurs aussitôt et l'incident n'eut pas d'autres suites.

La deuxième, le projet de loi qui était en discussion devant le Sénat était un projet de loi sur la chasse, la question s'éleva à propos de l'article de ce projet qui réduisait le tarif des permis de chasse. Les membres de la Haute Assemblée se demandaient s'ils avaient le droit de délibérer sur un tel sujet, alors que la Chambre des députés

n'avait pas encore statué. Cette fois l'intérêt en jeu leur parut si minime, qu'ils n'hésitèrent pas à passer outre sans tenir autrement compte de l'application de l'article 8.

La troisième fois, un débat des plus importants s'engagea au Sénat au cours des travaux préparatoires de la loi sur la naturalisation. La question se posait de savoir si le Sénat pourrait voter en premier lieu un amendement qui avait pour but de supprimer les droits de sceau. Le secrétaire général de la présidence de la Chambre des députés, consulté sur ce point par le ministre de la Justice, répondit négativement en faisant observer qu'il s'agissait là d'une disposition touchant aux recettes de l'Etat. Le gouvernement se rangea à cet avis et prétendit que la suppression du droit de sceau était une question d'impôt dont l'initiative appartenait à la Chambre des députés. Cette thèse fut rigoureusement combattue par Ernest Boulanger qui, comme nous l'avons vu, prétendait que par loi de finances on doit entendre exclusivement loi du budget. Malgré cela cet amendement fut voté par le Sénat, mais la Chambre des députés n'accepta pas cette solution qui fut repoussée à une forte majorité.

C'est avec raison, croyons-nous, que la Chambre des députés a agi dans ce dernier cas, car la disposition dont il était question n'était pas certainement une conséquence des autres dispositions contenues dans ce projet, elle constituait, tout au contraire, une disposition tout à fait distincte et

indépendante, et n'avait aucunement le caractère accessoire qui peut permettre d'écarter l'article 8. Tout en nous ralliant dans une certaine mesure à la thèse de M. Boulanger, nous sommes obligés de convenir qu'elle n'était pas applicable à ce dernier cas.

Impossibilité pour le Sénat de proposer des lois de finances et de les voter le premier

Sur ce point, du moins, la rédaction de l'art. 8 est d'une netteté telle qu'elle ne laisse rien à désirer. Cet article consacre au profit de la Chambre des députés le droit de priorité à l'égard des lois de finances ; ces lois, dit-il, doivent être en premier lieu, présentées à la Chambre des députés. D'où il suit, par voie de déduction nécessaire, que non seulement le Gouvernement ne peut jamais, en cette matière, saisir d'abord le Sénat de la connaissance des projets de lois proposés par lui, mais que la Haute-Assemblée n'a pas, elle-même, le droit de proposer des lois de cette nature.

Cette règle dans la pratique se fait sentir de façon toute différente selon qu'il s'agit de la loi du budget ou d'une loi spéciale des finances.

S'agit-il d'une loi spéciale de finances, par exemple d'une loi portant suppression de tel ou tel impôt, la suppression de l'article 8 édicte sans doute une atteinte assez sensible aux prérogatives du Sénat puisqu'elle l'empêche de prendre l'initiative d'une telle loi, mais, du moins,

quand il vient à être saisi, il aura en général tout le temps qui lui paraîtra nécessaire pour l'examiner et la discuter, son droit de vote pourra alors s'exercer, en fait, dans toute sa plénitude et sans aucune restriction.

La situation est tout autre en ce qui concerne la loi du budget. Si l'on observe que le budget ne disposant que pour une année doit obligatoirement être voté à une date fixe (sauf la ressource des douzièmes provisoires qui doit être une exception) le Sénat ne peut plus dès lors consacrer à son examen qu'un nombre de jours déterminé et souvent même assez restreint. En effet, si la Chambre des Députés, devant laquelle la loi du budget est d'abord portée, la conserve durant de longs mois comme cela arrive très souvent, il ne restera plus au Sénat pour la voter à son tour, qu'un délai si minime, que son droit d'examen et de contrôle, en sera de ce fait notablement amoindri sinon annihilé.

C'est d'ailleurs ce qui s'est effectivement produit à presque toutes les époques de notre histoire parlementaire. Depuis 1875, le Sénat n'a d'ordinaire, pour discuter le budget s'il veut éviter l'inconvénient des douzièmes provisoires qu'un petit nombre de jours absolument insuffisant, une quinzaine en moyenne. Le mal s'est encore aggravé ces dernières années et trop souvent le budget est soumis au Sénat tardivement, à un moment « où un vote immédiat devient une nécessité d'ordre public ».

Malgré cela est-il possible, tout au moins, de justifier rationnellement dans son principe, sinon dans l'application vraiment abusive qui en est ainsi faite le droit de priorité reconnu à la Chambre des députés en matière financière.

La première explication nous est fournie par ce fait que les 2 Chambres puisent leurs pouvoirs à des sources différentes et personnifient des intérêts souvent opposés ; on a voulu dans ces conflits d'intérêts assurer la prédominance, au moyen du droit de priorité, à ceux qui, élus par le peuple sont considérés comme ses représentants directs.

Une raison semblable peut très bien être invoquée pour justifier les constitutions françaises antérieures à celles de 1875, mais ce motif ne peut plus être donné aujourd'hui que le Sénat représente la nation au même titre que la Chambre des députés, puisqu'il est, comme elle, élu au suffrage universel, non pas, il est vrai, au premier degré, mais au deuxième.

La vérité est sans doute beaucoup plus simple : si le droit de priorité figure dans la loi du 24 février 1875, c'est parce que les rédacteurs de cette loi l'ont rencontré, à peu près dans toutes les Constitutions admettant deux Chambres. Comment ne pas accepter une règle qui se trouvait adoptée par tous les pays voisins et surtout par l'Angleterre, berceau du parlementarisme et par la grande République américaine. C'est dans ces conditions que cette disposition fut reproduite par

la Constitution de 1875 et adoptée sans aucune discussion.

Quoi qu'il en soit, ce droit de priorité établi, il nous reste à examiner quels sont les droits du Sénat en présence des lois de finances.

Droit du Sénat en matière financière

En disposant que les lois de finances doivent être en premier lieu votées par la Chambre des Députés, l'art. 8 de la loi du 24 février 1875 indique par cela même, de la façon la plus explicite, qu'elles doivent l'être ensuite par le Sénat ; le vote de ce dernier ne peut intervenir qu'en second lieu, mais encore faut-il qu'il intervienne pour que le projet ait une véritable force législative. Le Sénat a donc, en ce qui concerne le droit d'adopter ou de rejeter toute loi de finances préalablement votée par la Chambre, un pouvoir aussi absolu, aussi complet que celle-ci; il faut donc lui reconnaître le droit soit de le repousser en bloc, soit simplement d'en ajourner le vote. C'est notamment ce dernier parti qu'il a pris dans la séance du 21 avril 1896 lorsqu'il voulut obtenir la démission du ministère Bourgeois, qui ne s'inclinait pas devant les ordres du jour, par lesquels il avait déclaré ne pouvoir lui accorder sa confiance.

Le droit pour le Sénat de rejeter le budget en bloc ne paraît jamais lui avoir été contesté, mais la question qui a donné lieu aux discussions les

plus vives et aussi les plus délicates est de savoir si le Sénat a le droit d'amender les lois de finances et dans quelle mesure.

On a tout d'abord prétendu se basant sur la constitution anglaise, que le Sénat devait accepter en bloc ou rejeter en bloc les lois de finances sans leur faire subir de modifications. Puis prenant exemple sur le Sénat américain on a proposé une solution tout à fait opposée, et on est allé jusqu'à dire que le Sénat en présence des lois de finances avait un droit de remaniement complet. Ces deux solutions extrêmes n'ont guère trouvé de défenseurs en France et on paraît s'être rallié à une solution intermédiaire.

A première vue en considérant le texte même de l'art. 8, la seule restriction apportée aux droits du Sénat ; c'est l'obligation de ne le saisir de ces lois. qu'après qu'elles ont été déjà votées par la Chambre des Députés. On doit donc en conclure que le Sénat a, sous tous les autres rapports des pouvoirs égaux à ceux de la Chambre; il jouit donc, notamment, tout comme cette dernière, du droit d'amendement. C'est ce que Jules Simon, alors président du Conseil, expliquait dans la séance de la Chambre des Députés du 28 décembre 1876.

« Je lis l'article 8, je le remets sous vos yeux dans son texte ; nous le savons tous par cœur ; mais enfin, il est écrit en langue française en deux phrases, elles sont nettes, elles sont claires, et je ne sais pas comment on peut y trouver un autre

sens que celui que j'y trouve, à moins de l'y mettre» Jules Simon se demandant alors où pouvait bien être la difficulté ajoute : « Ce n'est pas dans le mot « présenter » certainement; puisqu'on présente d'abord la loi à la Chambre des Députés, il faudra la présenter ensuite au Sénat Est-ce sur le mot voter? Mais le mot voter est aussi clair que le mot présenter, on vote d'abord la loi dans la Chambre des Députés, on vota ensuite la loi dans le Sénat. Je demande aux députés qui m'entendent et qui sont des législateurs, je le demande à quiconque connaît la langue française, le mot voter peut-il avoir une autre signification que celle que j'indique La Constitution ne fait pas de différence, elle ne dit pas que la Chambre des Dépntés votera à de certaines conditions et que le Sénat votera à d'autres conditions, elle dit seulement que la Chambre des Députés votera la première et que le Sénat votera le second. Voilà ce que dit la Constitution, et je dis que si vous ajoutez quelque chose à cet article vous l'ajoutez, mais que cela n'y est pas. . Est-ce que nous pouvons admettre vraiment qu'il y a eu derrière cet article une restriction que tout le monde s'est bien gardé d'exprimer ? Est-ce que nous pouvons admettre que dans la pensée de ceux qui adoptèrent cet article de la Constitution portant que le budget est présenté d'abord à la Chambre des Députés, et, ensuite au Sénat il y avait cette restriction : Mais quand le Sénat votera, il ne votera pas comme aura voté la Chambre des Députés, il votera d'une

certaine façon que nous sous-entendons et qui consiste en ce qu'il pourra bien effacer des dépenses mais qu'il ne pourra pas rétablir des crédits ? » (1)

Une raison logique vient encore à l'appui de l'opinion que Jules Simon déduisait aux termes de l'art. 8, c'est qu'on ne retrouve pas ici à faire valoir les motifs pour lesquels le droit d'amendement a été parfois refusé aux Chambres-Hautes. par exemple en Angleterrre. Ce que dit Story à cet égard du Sénat américain semble s'appliquer aussi à notre Sénat français : « Nos sénateurs sont également les représentants du peuple et ne tiennent point leurs charges à titre permanent ou héréditaire, mais rentrent périodiquement dans la masse commune des citoyens; il semble donc tout à fait convenable de leur donner le pouvoir de modifier et d'amender toutes les lois de finances ». Il serait d'autant plus extraordinaire d'en décider autrement, que telle paraît avoir été la solution toujours admise en France jusqu'en 1875, alors cependant que les Chambres-Hautes n'étaient pas électives. Aussi les juristes paraissent-ils d'accord pour reconnaître au Sénat, sous l'empire de la Constitution actuelle, le droit d'amender les lois de finances, avec la même étendue que la Chambre des Députés (1).

Cependant de nombreux personnages politiques ont soutenu une doctrine différente en ce qui

---

(1) J. off. Chambre des Députés du 29 décembre 1876.

(1) Esmein. Eléments de Droit constitutionnel, p. 776.

concerne la loi du budget, ils ont prétendu que l'art. 8 enlève au Sénat toute espèce d'initiative à l'égard des dispositions budgétaires. Le plus grand nombre en ont conclu que le Sénat ne peut jamais rétablir au budget les crédits rejetés ou réduits par la Chambre. Gambetta, qui s'est fait le porte-parole éloquent de ce système, dans la séance de la Chambre des Députés du 28 décembre 1876 (2), a essayé de le justifier par un double motif.

Il a invoqué tout d'abord la tradition historique : « De 1814, a-t il dit jusqu'au 23 février 1848, nous vous mettons au défi d'apporter un acte, un soupçon d'acte, un commencement de tentative, dont vous pourriez inférer que dans la Chambre des Pairs, à l'encontre de la décision de la Chambre des Députés, on se soit arrogé le droit de rétablir par voie d'initiative des crédits qui avaient été supprimés par la Chambre basse. Jamais ! »

Il s'est appuyé sur le texte même de l'art. 8. Il a montré la différence qui existe entre la rédaction de ce paragraphe et celle de l'article correspondant du projet de la Commission des Trente, lequel ne contenait pas les mots « et votées par elles ». — « Messieurs, s'écria-t-il, je vous adjure de bien réfléchir à la conséquence et à la portée de ces mots, votées et loi de finances. Car enfin, le pouvoir législatif ne réside pas dans le Cabinet. Quand l'honorable ministre des finances vous

---

(2) J. off. du 29 décembre 1876. Débats parlementaires Chambre p. 9836.

apporte un projet, qu'est-ce qu'il vous apporte? Une motion ministérielle. Cette motion ministérielle ne peut revêtir le caractère de législation, recevoir la vie, l'existence légale, devenir un monument de droit qu'à une condition: c'est que vous y ayez appliqué votre ratification. Mais si vous n'avez pas déposé dans l'urne cette boule à l'aide de laquelle vous engendrez la vie légale de la proposition ministérielle, qu'est-ce qui reste, Messieurs? Une feuille de papier qui appartient au ministre qui a déposé le projet, mais rien qui ait le caractère, la valeur, la portée législatives. »

Mais à ce double argument il est facile de répondre.

S'il est vrai, en premier lieu, comme l'a dit Gambetta, que les Chambres des Pairs de 1814 et de 1830 n'ont jamais en fait amendé le budget, elles ont au contraire proclamé à maintes reprises leur droit à cet égard: le gouvernement lui-même le leur a plusieurs fois expressément reconnu.

En second lieu, quant aux mots « et votées par elles », M. Vallon, l'auteur de cet article, a déclaré qu'il n'avait jamais entendu leur prêter le sens indiqué par Gambetta. « Pourquoi avons-nous dit présentée et votée? C'était pour éviter tout subterfuge et pour qu'on ne pût pas dire: La loi a été présentée à la Chambre des Députés, si la Chambre des Députés traîne en longueur, si elle y met du mauvais vouloir, eh bien; nous la présenterons au Sénat, qui pourra la voter, et par ce vote nous pèserons sur la Chambre. Je crois, à

vrai dire, qu'aucun gouvernement n'aurait eu cette pensée ; mais, en tous cas, ces expressions : présentées et votées, en auraient rendu la réalisation absolument impossible » (1).

En présence d'explications aussi nettes, il paraît impossible de persister sérieusement à attribuer au mot «votées» la portée que Gambetta lui assignait. Aussi quelques-uns des hommes politiques qui considèrent que l'art. 8 doit priver le Sénat de toute initiative en matière de finances, ont-ils fini par lui reconnaître le droit de rétablir les crédits qui, bien que repoussés par la Chambre des Députés, figuraient dans le projet qui lui était présenté par le Gouvernement. D'une part, le Sénat en acceptant le projet ainsi présenté par le Gouvernement ne fait pas acte d'initiative propre, et d'autre part le texte de l'art. 8 n'est pas violé, puisque le projet a été présenté à la Chambre des Députés (2).

Mais, même ainsi mitigée quant à ses résultats, cette théorie nous paraît devoir être repoussée sans aucune hésitation. Il n'est pas exact, en effet, de soutenir comme elle le fait, que le Sénat n'a aucune initiative quant aux lois de finances. Le contraire résulte de la lecture de l'article 8 dans son ensemble ; qu'on rapproche l'un de l'autre les deux paragraphes qui composent cet article, et l'on se convaincra que le seul droit retiré au Sénat

---

(1) Séance du Sénat du 24 juillet 1884.

(2) Beauregard. Éléments d'économie politique, p. 329.

à l'égard des lois de finances, c'est le droit de prendre l'initiative d'une proposition de loi directe et principale, mais il peut amender les projets ou propositions de lois discutés d'abord par la Chambre des Députés (2). Le privilège de la Chambre se réduit donc à une simple priorité ; c'est déjà un droit très important, car il lui permet de garder, pendant de longs mois, la loi du budget, en ne laissant parfois au Sénat qu'un temps très court pour la discuter. C'est par l'affirmation réitérée du simple droit de priorité de la Chambre des Députés et la plénitude du droit d'amendement du Sénat en matière de finances que M. Vallon a terminé le discours par lequel, il a inauguré comme président d'âge, la session législative de 1898 (1).

Pratique parlementaire actuelle.

Aucune difficulté ne paraît jamais s'être élevée entre les deux Chambres en ce qui concerne les lois de finances autres que le budget. La Chambre des Députés n'a jamais hésité, en effet, à reconnaître que le Sénat a le droit d'amendement à l'égard de ces lois. En ce qui concerne le budget proprement dit si nous nous reportons à certaines périodes nous constatons que si la Chambre a

(2) Esman. Eléments de droit constitutionnel, p. 774.

(1) J. off. Séance du Sénat du 11 janvier 1898.

reconnu au Sénat le droit de réduire les crédits qu'elle avait votés, elle lui a dénié au contraire le droit de les relever.

Durant la période de 1890 à 1898, la Chambre des Députés s'est montrée particulièrement jalouse de ses prérogatives financières. Elle a même poussé si loin l'intransigeance à cet égard, que lorsque des relèvements opérés par le Sénat lui ont semblé justifiés en fait, elle n'a pas voulu les admettre, comme elle l'avait fait parfois jusqu'alors sous la forme d'amendements présentés par le Sénat ; elle a cherché un biais pour donner satisfaction aux besoins auxquels ils répondaient, sans cependant avoir l'air de consacrer les droits du Sénat sur ce point.

Ainsi en a-t-il été notamment lors de la discussion du budget de 1892. Le Sénat ayant relevé de 1500 fr. le crédit affecté aux tribunaux de police, la commission du budget de la Chambre n'hésita pas à demander à celle-ci de rejeter l'augmentation de crédit ainsi proposée ; seulement comme cette augmentation était, en réalité, absolument nécessaire, un amendement fut aussitôt présenté par plusieurs députés en vue de la faire adopter par la Chambre, amendement auquel la Commission du budget déclara aussitôt se rallier sans la moindre difficulté. « La Commission, dit son rapporteur, repoussait le relèvement du crédit voté par le Sénat, parce qu'il paraissait contraire aux droits constitutionnels de la prérogative financière de la Chambre. L'amendement qui vient d'être déposé

modifie la situation, puisqu'il fait revivre cette initiative. Dans ces conditions, la Commission du budget accepte l'amendement ». L'amendement fut adopté par la Chambre et M. Alfred Letellier put alors s'écrier, aux rires de toute la Chambre « l'honneur est sauf » (1).

Un autre subterfuge fut imaginé lors de la discussion du budget de 1894. Le Sénat avait opéré une augmentation de 3 millions pour l'enseignement primaire. Le rapporteur de la Commission du budget à la Chambre s'exprima ainsi à ce sujet « Dans la pensée du Sénat, il s'agit de faire face à la dépense résultant de la dernière loi votée sur le traitement des instituteurs. Une telle dépense ne saurait être en principe contestée par nous ; mais aux termes de l'article 8, le Sénat ne possède pas le droit d'initiative en matière de crédits. Votre Commission vous propose donc de repousser l'augmentation de 3 millions votée par le Sénat, mais en même temps elle vous propose de régler l'équilibre du budget par un excédent de recettes supérieur à ce chiffre, de telle sorte, que, par voie de crédit supplémentaire, le Gouvernement soit, dès que les Chambres le voudront, en état de faire face à la dépense de la nouvelle loi sur le traitement des instituteurs » (2).

Le procédé était vraiment par trop singulier, la ressource des crédits supplémentaires ne devant

(1) Séance du 6 avril 1893.

(2) J. off., séance du 22 juillet 1893.

être employée que pour faire face à des événements véritablement imprévus ; aussi le Gouvernement ne voulut pas s'en servir et il recourut à un autre moyen pour aboutir au même résultat. Il déposa à cet effet, un projet de loi spécial et finalement on se mit d'accord pour créer au budget un nouveau chapitre dans lequel on inscrivit le crédit réclamé par le Sénat.

Ces discussions démontrent de la façon la plus évidente la préoccupation de la Chambre de défendre les privilèges qu'elle revendique en matière financière.

Le Sénat d'ailleurs, n'a jamais manqué chaque fois que l'occasion s'est présentée, de déclarer que ses pouvoirs étaient égaux à ceux de la Chambre des Députés, en ce qui touche le droit d'amendement.

C'est en particulier la doctrine qu'a proclamée à la tribune du Sénat dans la séance du 9 avril 1895, M. Emile Loubet, alors Président de la commission des finances. « Nous avons, disait-il, le droit d'examiner la loi des finances ; nous l'examinerons tous les ans, avec tout le scrupule et toute l'attention que nous devons apporter à ce travail ; nous pouvons l'amender (1) ».

Là, au surplus, se sont bornées les protestations du Sénat ; la préoccupation de défendre ses prérogatives contestées ne l'a point conduit jusqu'à ré-

---

(1) *J. off.*, Sénat, débats parlementaires, p. 484.

tablir une seule fois, à la suite d'une seconde délibération de la Chambre, les crédits supprimés par cette dernière, au risque de faire naître ainsi un conflit redoutable entre les deux Assemblées, le Sénat a préféré s'incliner toujours « par esprit de sagesse et de patriotisme ». Il est vrai qu'au cours de ces dernières années, le budget a dû souvent revenir une troisième fois devant la Chambre, mais la cause de ce retour provient non des relèvements de crédits effectués par le Sénat, mais des réductions opérées par lui ; ce va et vient est nécessité principalement aussi par l'insertion dans la loi des finances de dispositions non budgétaires ; on sait en effet combien de réformes de toutes sortes la Chambre des Députés a cherché à réaliser par la voie budgétaire.

CHAPITRE III

ROLE POLITIQUE DU SÉNAT

Sommaire : Le Sénat considéré comme Haute-Cour de Justice. — Responsabilité du Président de la République devant la Haute-Cour. — Responsabilité des ministres devant la Haute-Cour. — Responsabilité devant la Haute Cour des citoyens accusés d'attentats contre la sûreté de l'Etat-Droit de dissolution de la Chambre des Députés par le Président de la République avec l'assentiment du Sénat. — Le Sénat peut-il renverser un ministère.

Les lois constitutionnelles de 1875, qui n'ont pas organisé le pouvoir judiciaire ont cependant établi une Cour de justice spéciale appelée Haute Cour de Justice Il est vrai que c'est une juridiction, dont le caractère politique est évident, puisque c'est l'une des deux chambres, le Sénat qui en fait fonctions. Il est appelé à juger le cas échéant, le Président de la République, les ministres, et les citoyens accusés d'attentats contre la sûreté de l'Etat. Dans notre étude du Sénat, nous sommes donc amené naturellement à examiner tout particulièrement le rôle politique que peut jouer ce dernier comme Haute Cour de Justice.

Précédents historiques.

L'établissement d'une Haute Cour de Justice créée pour juger certains crimes politiques, provoque immédiatement une objection assez sérieuse. N'est-elle pas contraire à l'un des principes essentiels proclamés par la Révolution Française, à l'égalité des citoyens devant la justice. Mais en réalité la contradiction n'est sûrement qu'apparente, car les mêmes constitutions qui avaient admis le principe que « nul ne doit être distrait de ses juges naturels » établissaient toutes en même temps une Haute Cour de Justice. Ce que toutes ces constitutions étaient unanimes à écarter, c'étaient les tribunaux d'exception qui étaient constitués et choisis en vue d'un crime et d'un accusé déterminé, comme cela avait lieu dans les jugements par commissaires de l'ancienne France. Mais l'égalité des citoyens devant la justice, n'empêche pas que le législateur détermine à l'avance pour certains crimes ou délits des tribunaux particuliers ; s'il y a des motifs suffisants et que la liberté de la défense y soit pleinement assurée ; c'est à cette idée que semble répondre le Sénat organisé comme Haute Cour de Justice.

Toutes les Hautes Cours de Justice sont établies d'abord dans l'intérêt de l'État. Lorsque les crimes politiques dont il s'agit sont restés à l'état de tentative, comme il arrive souvent, et que leurs auteurs ont encore quelque influence, on peut

craindre avec juste raison, que les juges ordinaires se montrent à leur égard, timides, irrésolus et impuissants. Mais d'autre part, cette institution est dans l'intérêt des accusés eux-mêmes. Quelle que soit la gravité des crimes politiques, l'esprit public ne les considère pas à tort ou à raison avec le même sentiment que les crimes de Droit commun. De même qu'en droit pénal nous distinguons les crimes ordinaires des crimes politiques au point de vue de la peine, il est bon de les différencier aussi au point de vue des juges qui en connaissent. Donner aux accusés politiques des juges également politiques paraît être dans ces conditions la solution la plus désirable.

Cependant si tout le monde est à peu près d'accord sur l'institution d'une Haute-Cour de Justice, la forme et la composition au contraire varient parfois d'un pays à l'autre. On peut pourtant les ramener à trois types bien distincts.

Dans certains pays, c'est purement et simplement la Cour suprême dans l'organisation judiciaire ordinaire qui fait les fonctions de Haute Cour de Justice. C'est ce que l'on trouve dans les constitutions de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Allemagne, de la Roumanie.

Dans un second système, la Haute Cour de Justice forme un corps judiciaire particulier, qui n'a que cette fonction à remplir. Elle est alors généralement composée de magistrats, choisis à l'avance dans les rangs supérieurs de la magistrature, et de hauts jurés désignés de diverses façons. C'est

d'après ce type, qu'ont été constituées les Hautes Cours de Justice en France sous les Constitutions de 1791, de l'an III, de l'an VIII, de 1848, de 1852, de 1870.

Un troisième système consiste dans les gouvernements qui ont deux chambres, à faire de l'une d'elles (Chambre Haute ou Sénat) la Haute Cour de Justice, en donnant dans la plupart des cas tout au moins à la Chambre populaire le droit d'accusation. C'est ce qui s'est tout d'abord établi en Angleterre, les chartes de 1814 et de 1830 en France ont adopté le même système, et nos lois constitutionnelles de 1875 se sont aussi ralliées à cette idée.

Ce retour vers le passé terminé, revenons à notre Sénat français que nous avons abandonné quelques instants et examinons quels sont les pouvoirs que la Constitution de 1875 lui donne comme Haute Cour de Justice. Nous les trouvons dans l'art. 9 de la loi du 24 février 1875 et loi du 16 juillet 1875, art. 12. D'après ces lois, le Sénat peut être constitué en Haute Cour de Justice dans trois cas, soit pour juger le Président de la République, soit les ministres, ou les attentats commis par des citoyens contre la sûreté de l'Etat.

Responsabilité du Président de la République devant le Sénat

Nos constituants de 1875, après bien des hésitations, admirent en principe l'irresponsabilité du

Président de la République. La responsabilité du Président est tout à fait exceptionnelle et encore elle n'est pas politique mais pénale. L'art. 12 de la loi constitutionnelle du 16 Juillet nous dit : « Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat. » Ces textes qui paraissent si nets au point de vue de la responsabilité pénale du Président donnent lieu cependant à une grave difficulté juridique. En effet la question qui se pose immédiatement est la suivante : dans quels cas le Président est-il responsable ? On dit bien en cas de haute trahison, mais ce terme est un peu vague, un peu élastique et nos lois pénales françaises ne contiennent aucun crime prévu et puni sous la qualification de haute trahison, notre code pénal est muet sur ce point. Sans doute l'expression était usitée dans des constitutions antérieures, mais ce n'était pas une raison pour perpétuer l'incohérence dans notre Constitution. On peut évidemment comprendre quels sont les faits qu'ont visés les auteurs des lois constitutionnelles : il s'agit du cas où le Président abuserait de ses pouvoirs pour violer à l'intérieur les lois ou la Constitution, ou bien encore compromettrait par une faute lourde les intérêts de la France à l'égard de l'étranger. Malgré cela, au point de vue pénal, la difficulté n'en subsiste pas moins. Aussi au mois de Janvier 1878, M. Pascal Duprat déposa à la Chambre des députés un projet de loi déter-

minant les cas de haute trahison et en fixant les peines, il fut pris en considération par les Chambres mais il n'a jamais été converti en loi, il faut le regretter. En présence du silence du législateur trois solutions peuvent être proposées.

On peut soutenir que la Constitution a laissé au Sénat, juge du Président de la République, le soin et le pouvoir de déterminer les faits qui constituent le crime de haute trahison et d'en fixer les peines, en les prononçant.

Contre cette première opinion il y a une objection grave. C'est l'exclusion des peines arbitraires. L'axiome, *nulla pœna sine lege* est admis pleinement aussi bien dans notre droit public que dans le Code pénal. En appliquant cette règle essentielle on peut très bien décider dans un second système que le Président de la République ne pourra être condamné par le Sénat que si le fait qui lui est reproché tombe sous le coup d'un article de loi.

Une troisième solution dans ces conditions reste possible. Celle que fournit l'opinion précédente est certainement correcte en ce sens que, dans notre Droit public, le Président de la République, reste soumis, comme tout autre citoyen, à l'empire des lois civiles ou pénales. Tout cela évidemment est incontestable, mais en parlant de la haute trahison, la loi constitutionnelle du 25 Février paraît avoir voulu quelque chose de plus. Elle a eu en vue une répression politique plutôt que

légale. Telle semble être l'opinion de M. Esmein (1). En effet, dit-il, que peut faire le Sénat en présence d'une accusation contre le Président de la République qui émane de la Chambre des députés. S'il ne peut jamais appliquer que les peines portées par la loi pénale et pour les faits qu'elle détermine ; un droit qu'on ne saurait lui refuser, c'est celui de prononcer la déchéance du Président. On est réduit à lui supposer ce pouvoir dans le cas où il pourrait par ailleurs prononcer contre lui une condamnation pénale quelconque, même une condamnation qui n'entraînerait pas la perte des droits civils et politiques, car la constitution n'a pas dû admettre qu'un Président ainsi condamné put rester en fonctions.

Voilà ce que nous apprend la doctrine ; la jurisprudence à ce sujet est absolument muette, le Sénat français n'ayant jamais eu à juger de Président. Comme on le voit, le rôle du Sénat n'est pas bien défini, en présence des lacunes et des incohérences de nos lois constitutionnelles ; on en est réduit à des hypothèses, à des interprétations qui paraissent vraisemblables, mais au point de vue juridique il serait bon qu'il y eût un peu plus de précision. Si demain le Sénat avait à remplir le rôle de Haute Cour de Justice pour juger le Président de la République, à défaut de précédents historiques, qu'il se trouve au moins en pré-

(1) Esmein. Eléments de Droit Constitutionnel.

sence de textes précis qui ne laissent aucune place pour le doute.

Responsabilité des ministres devant le Sénat ou Haute Cour de Justice

Le Sénat fonctionnant comme Haute Cour de Justice, peut-être appelé à juger les ministres pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Mais immédiatement 2 questions importantes se posent. La première est classique ; elle est analogue à celle que nous avons examinée précédemment, quant à la responsabilité du Président de la République, en cas de haute trahison. Il s'agit de savoir ce qu'il faut entendre par crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Deux interprétations sont possibles, et la constitution de 1875 ne s'est nullement prononcée ni pour l'une ni pour l'autre.

D'après un premier système le mot crime, quoique pris dans un sens large, en ce que certainement il ne comprend pas seulement les crimes proprement dits, mais aussi les délits, ne désignerait cependant que des infractions prévues et punies par le Code pénal ou par des lois pénales spéciales. C'est une solution tout à fait conforme au vieil adage « Nulla pœna sine lege » et elle fut adoptée par diverses Constitutions et par les lois de la Révolution.

Dans un second système, on peut soutenir au

contraire, que la Chambre des Députés peut mettre en accusation les ministres et que le Sénat peut les condamner non seulement pour crimes ou délits prévus et punis par la loi pénale, mais pour de simples fautes ; en d'autres termes pour employer l'expression de Benjamin Constant « pour le mauvais usage d'un pouvoir autorisé par la loi ». Benjamin Constant dans son cours de politique Constitutionnelle nous cite comme exemple une guerre injuste ou mal dirigée, un traité de paix dont les sacrifices n'auraient pas été commandés impérieusement par les circonstances, de mauvaises opérations de finances ; tels sont les principaux objets sur lesquels la responsabilité étend son empire. Cette interprétation suppose que le Sénat, compétent pour déterminer les faits punissables, aurait aussi pleins pouvoirs pour déterminer la peine à appliquer. Ce système a pour lui la tradition anglaise, c'est ainsi que souvent l'impéachment était pratiqué aux 17e et 18e siècles. De nos jours et sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875, la même solution a été soutenue à la Chambre des Députés dans la séance du 13 mars 1879. Il s'agissait d'une grave proposition présentée par une Commission qui avait été chargée de faire une enquête sur les élections du 14 et du 28 octobre 1877. Cette commission, par l'organe de son rapporteur M. Brisson, demandait à la Chambre de mettre en accusation devant le Sénat, pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du Cabinet du 17 mai

1877 présidé par M. le Duc de Broglie et du ministère du 23 novembre 1877 présidé par M de Rochebouet. Le rapporteur se prononçait nettement pour la seconde interprétation et il soutint cette thèse devant la Chambre avec beaucoup de force. Elle ne fut même pas sérieusement contestée, car en réalité la Chambre n'adopta aucun des deux systèmes puisqu'elle repoussa la mise en accusation par 317 voix contre 159. La question reste donc toute entière à résoudre.

Telles sont les deux solutions entre lesquelles il faut choisir et cependant il est permis d'hésiter. La seconde paraît pourtant beaucoup plus logique et conforme à l'idée que l'on se fait du Sénat comme Haute Cour de Justice. Si la première solution répond très bien aux principes essentiels de notre droit pénal, il est bon de remarquer que la Haute Cour de Justice est plutôt un rouage politique que judiciaire puisque c'est une assemblée politique qui en fait fonction. Nos lois constitutionnelles en donnant au Sénat le droit de juger les ministres ont marqué par là que, dans ce cas, le jugement du Sénat, bien que pouvant aboutir à une condamnation pénale, devait être avant tout un jugement politique et que les actes des ministres devaient, en toute justice, être jugés comme des actes politiques.

La deuxième question importante que soulève la responsabilité des ministres devant la Haute Cour de Justice est la suivante : Est-ce que en ce qui concerne les crimes et délits ordinaires les ministres

comme les autres citoyens restent soumis aux lois pénales et aux règles contenues dans le Code d'instruction criminelle, et même dans le cas où le Sénat est compétent pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, est-ce qu'une décision judiciaire peut intervenir et que le ministre peut être déféré à la Cour d'assises ou au Tribunal correctionnel ? En d'autres termes, la compétence du Sénat à l'égard des ministres est-elle obligatoire ou facultative ? Les deux thèses ont été soutenues devant la Chambre des députés.

En 1893, une instruction était ouverte contre un ancien ministre des travaux publics, compromis pour faits de concussion dans les scandales de l'affaire de Panama. L'inculpé avait fait remettre au Juge d'instruction un mémoire dans lequel il exposait que la compétence du Sénat était obligatoire à son égard, étant donné qu'il était poursuivi pour crimes commis dans l'exercice de ses fonctions et qu'il n'était justiciable que du Sénat. Un débat eut lieu à la Chambre des Députés et dans sa séance du 12 janvier 1893, M. Ribot alors président du Conseil confirmait ainsi sa thèse : « Vous nous avez demandé si, dans le cas ou les charges relevées contre un ancien ministre seraient reconnues suffisantes pour le traduire en justice, nous provoquerions le dessaisissement de la juridiction de droit commun et si, nous demanderions la convocation du Sénat en Haute Cour de Justice, Messieurs, la Chambre sait que la Constitution lui donne, en effet, le droit de porter

l'affaire devant le Sénat, mais elle ne lui en impose pas l'obligation. Si la Chambre n'use pas de son droit, si elle ne prend pas l'affaire en mains, celle-ci suivra son cours régulier devant la justice du pays » (1). Bien que de nombreux auteurs soutiennent la théorie de la compétence obligatoire tels que M. Allain-Targé, le débat qui eut lieu à la Chambre, fut clos par le vote de l'ordre du jour pur et simple, ce qui implique donc très nettement l'adhésion de la majorité à la manière de voir de M. Ribot. L'affaire suivit donc son cours devant les tribunaux de droit commun, et le prévenu fut renvoyé par la Chambre des mises en accusation devant la Cour d'assises de la Seine, l'arrêt de renvoi fut déféré à la Cour de cassation qui rejeta le pourvoi (arrêt de la Chambre criminelle du 24 février 1893, Sirey 1893, 1, 217). La Cour de Cassation admettait donc que la compétence du Sénat n'est pas exclusive de tout autre.

Nous n'avons pas d'exemple de ministre qui ait été déféré au Sénat, mais simplement des tentatives. Le 5 juin 1899, au lendemain de l'arrêt de la cour de Cassation qui ordonnait la révision du jugement de condamnation qui avait été prononcé en 1894 contre le capitaine Dreyfus. M. Deschanel président de la Chambre des Députés était saisi d'une demande de M. Lebret ministre de la justice ainsi conçu « le fait dont l'existence est ainsi cons-

(1) J. Off. du 13 janvier 1893.

tatée à la charge d'un ancien ministre de la guerre (il s'agissait du général Mercier) par l'arrêt de la Cour paraît tomber sous le coup des art. 114 et suivants du Code pénal. D'autre part l'art. 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 dispose que les ministres peuvent être mis en accusation. Dans ces conditions le gouvernement a l'honneur de vous demander de saisir la Chambre à laquelle il appartient de décider s'il y a lieu à renvoi devant le Sénat» (1). Certains membres de la Chambre jugèrent ce procédé anticonstitutionnel et il ne fut pas donné suite à cette demande.

En 1885, après les tristes événements du Tonkin, M. Delafosse et Laisant proposèrent la mise en accusation du ministère Jules Ferry qu'ils rendaient responsable de la violation de la constitution et des désastres militaires subis. Comme l'accusation revêtait un caractère de gravité exceptionnelle, une fâcheuse et regrettable imprécision, cette proposition ne fut pas prise en considération.

Ainsi la responsabilité des ministres devant le Sénat nous expose parfois à de cruels conflits, à des conséquences assez fâcheuses et la responsabilité pénale des ministres et le droit de mise en accusation devaient être prévus. Il y a là une lacune à combler ; les cas sont rares, dit-on, de ministres tombant sous le coup de la responsabilité pénale, mais cette raison est insuffisante ; une loi en l'es-

---

(1) J. Off. 1899 séance du 5 juin p. 1575.

pèce pourrait avoir d'heureux résultats préventifs et avec Rossi (1) nous répétons que « l'homme n'est pas assez vertueux pour qu'on lui confie l'administration de la justice sociale sans aucune règle de conduite que les préceptes de la justice morale et la libre appréciation des exigences politiques » Il serait urgent de déterminer, de reconnaître quels sont, parmi les actes du ministre, ceux qui sont assez graves pour que la Société doive les punir, il faudrait enfin déterminer le châtiment qu'on leur infligerait pour éviter également de dépasser ou de manquer le but de la justice humaine,

Responsabilité devant le Sénat des citoyens accusés d'attentats contre la sûreté de l'Etat

Le Sénat peut-être constitué en Cour de Justice pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'Etat dit l'art. 9 de la loi du 24 février 1875. L'art. 12 de la loi du 16 juillet 1875 ajoute « le Sénat peut-être constitué en Cour de Justice par un décret du Président de la République rendu en conseil des ministres pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'Etat ». Ce texte indique, nettement, que dans ce cas le droit de constituer le Sénat en Haute Cour de Justice n'appartient qu'au Prési-

(1) Rossi. — Cours de Droit pénal, tome II, p. 398.

dent de la République, par quel acte et dans quelle forme le Sénat est alors saisi. Il décide aussi, de la manière la plus formelle, que la compétence du Sénat est alors simplement concurrente et que les juridictions ordinaires restent compétentes. En effet l'art continue ainsi « si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut-être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi ». Il est incontestable que ce texte a pour de but déterminer la concurrence possible entre les deux ordres de juridiction et d'éviter un conflit. Il met en échec la règle naturelle et traditionnelle en cette matière : la première juridiction saisie garde la connaissance de l'affaire. Ce texte admet que, même la justice ordinaire ayant été saisie, elle peut être dessaisie au profit du Sénat, jusqu'à un moment déterminé rendu dans la forme voulue. Ce terme fatal est marqué par l'arrêt de la Chambre des mises en accusation qui renvoie l'accusé devant la Cour d'Assises.

Ces textes qui paraissent si nets ont fait naître cependant une question assez grave. Il s'agit de savoir ce qu'il faut entendre par « attentat contre la sûreté de l'Etat ».

D'après un premier système, le Sénat serait compétent pour juger un attentat et incompétent pour juger un complot ; c'est la théorie qui fut brillamment soutenue par Me Devin, lors du procès de la Haute Cour de 1899, et il déposa des conclusions dans ce sens.

Dans un second système, on décide que la por-

tée de l'expression « attentat contre la sûreté de l'Etat » est d'ailleurs déterminée, non par le terme attentat qui est ici, vague, mais par les mots contre la sûreté de l'Etat. Ils ont leur correspondance exacte au Code pénal : livre III, titre premier, au chapitre premier, intitulé : Des crimes et délits contre la sûreté de l'Etat. Tous les crimes compris dans ce chapitre (articles 75 à 108) peuvent donc être déférés à la Haute Cour de justice. La jurisprudence semble s'être ralliée à ce dernier système.

En 1889, le Sénat avait à juger trois personnes : Boulanger, Dillon, Rochefort, et tous trois furent condamnés par défaut à la peine de la déportation dans une enceinte fortifiée. A cette occasion, le 14 août 1889, il rendait un arrêt par défaut où on lit : « Attendu que le mot attentat est évidemment pris dans un sens générique ; que cette disposition, empruntée aux Chartes de 1814 et de 1830, a été constamment interprétée en ce sens que la Haute Cour était compétente pour connaître de tous les actes attentatoires, notamment le complot (1) ».

En 1899, la question se posa encore lors du procès Déroulède. Ce dernier, Buffet, de Lur-Saluces se virent appliquer la peine du bannissement pour une durée de 10 ans, Marcel Habert la même peine pour 5 ans, et Jules Guérin fut condamné à la peine de la détention pendant 10 ans. Dans ce procès, M. Valon, sénateur ina-

---

(1) Sirey. 90, 2, 245.

movible, auteur de la Constitution de 1875, affirma, comme « ancien membre de la Commission parlementaire qui prépara la loi constitutionnelle de 1875, que la volonté des auteurs de cette loi avait été de rejeter de la compétence de la Haute Cour le complot et de ne lui déférer que l'attentat. Juger autrement, ajoutait-il, serait de notre part une forfaiture ». M. Chaumié, au contraire, soutint après M. Octave Bernard, procureur général, et en se plaçant surtout au point de vue politique, la compétence de la Haute Cour, il s'appuya sur cette idée que la République étant menacée, le devoir des sénateurs était de la défendre, et le Sénat se déclara compétent par un arrêt du 13 novembre 1899 par 157 voix contre 91.

Malgré que le second système ait pour lui deux arrêts, l'un de 1889, l'autre de 1899, et l'assentiment de nombreux jurisconsultes, tels que Dalloz qui s'exprime de la façon la plus nette à ce sujet, ainsi que M. Garreau et M. Esmein ; certains auteurs, M. Duguit entre autres, ont adopté le premier système. L'argument sur lequel ils se fondent est le suivant : dans le domaine du droit pénal les textes doivent être interprétés rigoureusement et restrictivement, c'est là un principe absolu incontestable. Les art. 9 de la loi du 24 février 1875 et 12 de la loi du 16 juillet 1875, sont exceptionnels, puisqu'ils établissent une compétence exceptionnelle : la compétence du Sénat. Ils ne parlent que d'attentat à la sûreté de l'Etat ; donc le Sénat

n'est compétent que pour juger l'attentat tel que l'art. 88 du code pénal le définit (1).

Nous en avons terminé avec le rôle politique du Sénat considéré comme Haute Cour de Justice. Il est à remarquer que la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 contenait une promesse « une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement » devant la Cour de Justice. Cette promesse a été tenue, mais tardivement et encore incomplètement. Cette procédure a été réglée par la loi du 10 avril 1889. Mais cette loi votée précipitamment, en vue des poursuites pour attentat contre la sûreté de l'Etat que l'on entrevoyait alors comme imminentes, ne contient que des règles de procédure applicables à cette hypothèse. Elle n'a point réglé les formes de la poursuite lorsqu'il s'agit d'accusations contre le Président de la République ou contre les ministres. La commission du Sénat, chargée d'élaborer promptement la loi, a reculé devant les difficultés très grandes qui se présentent quant à cette seconde série d'hypothèses. Le cas échéant, si cette mise en accusation était intentée, on aurait donc pour seuls guides les principes et les précédents des autres constitutions. Nous vivons à ce sujet, comme nous l'avons déjà vu, dans l'incertitude et on peut regretter que le Sénat n'ait pas eu la quiétude d'esprit nécessaire pour résoudre la

(1) Art. 88 C. p. « L'exécution ou la tentative constitueront seules l'attentat ».

question complètement et non à demi. Si le rôle du Sénat est assez bien défini en ce qui concerne les citoyens accusés d'attentats contre la sûreté de l'Etat, il n'en est pas de même pour le Président de la République et les ministres, le législateur sur ce point est muet et on est réduit aux hypothèses.

Droit de dissolution de la Chambre des Députés par le Président de la République avec l'assentiment du Sénat.

Le Sénat qui, dans l'esprit de nos constituants, devait veiller d'un soin jaloux à la bonne exécution des travaux parlementaires, a été investi par la Constitution de 1875 d'une fonction très importante qui se trouve dans l'art. 5 de la loi du 25 février 1875 « Le Président de la République, peut sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des Députés, avant l'expiration légale de son mandat ». Ce droit de dissolution paraît être le contre-poids nécessaire du gouvernement parlementaire et le seul remède à quelques-uns des maux qu'il peut engendrer. Malgré cela le droit de dissolution n'a pas pénétré sans difficulté dans la Contitution de 1875 et le Président de la République ne peut pas l'exercer à son gré ; il est une formalité essentielle, à laquelle il ne peut se dérober, c'est l'avis conforme du Sénat pour faire une pareille dissolution. Le rôle que peut jouer le Président de la République à ce sujet serait en

dehors de notre étude, seul le rôle du Sénat nous retiendra quelques instants.

Si nous nous reportons à l'époque où fut élaborée notre constitution, nous constatons que les membres de l'Assemblée nationale étaient loin d'être d'accord pour confier au Sénat le privilège d'autoriser la dissolution de la Chambre des Députés. La Commission des Trente, et un certain nombre d'orateurs repoussaient cette condition comme dangereuse, comme contraire aux traditions du gouvernement parlementaire. Mais le maréchal de Mac-Mahon intervint alors dans le débat et la signala, au contraire, comme essentielle, dans un message adressé à l'Assemblée : « L'usage de ce droit extrême serait périlleux, disait-il, et j'hésiterais moi-même à l'exercer si, dans une circonstance critique, le pouvoir ne se sentait appuyé par le concours d'une assemblée modératrice ». C'est une des dispositions qui montrent le plus nettement l'action modératrice que la Constitution a voulu donner au Sénat. Elle en a fait ainsi comme l'arbitre en premier ressort du grave conflit qui peut exister entre le Président de la République et la Chambre des Députés.

Le Sénat n'a permis la dissolution de la Chambre des Députés qu'une seule fois en 1877, parce qu'il était en complète divergence d'opinion avec la Chambre. Cette expérience a été désastreuse et on n'a pas osé la renouveler, de crainte de subir un nouvel échec devant l'opinion. Mais si le Sénat, dans sa composition première, qui a évolué depuis,

a pu aisément autoriser la dissolution de 1877, le Sénat, devenu totalement électif et vraiment républicain, n'autoriserait une dissolution que si l'opinion publique l'imposait véritablement, mais, par là même, la dissolution prononcée ne pourrait être qu'une mesure bienfaisante.

Le Sénat peut donc jouer, à ce point de vue, un grand rôle politique et il devient ainsi, dans une crise, le pivot sur lequel tout repose, et lui-même ne saurait, en aucun cas, être dissous. Une proposition fut pourtant présentée à l'Assemblée nationale, pour égaliser la condition du Sénat à celle de la Chambre des Députés. M. Raudot produisit un amendement ainsi conçu : « Le Président de la République peut, sur l'avis conforme de la Chambre des Députés, dissoudre le Sénat ». Cet amendement reposait sur cette idée que certaines résistances du Sénat pouvaient être aussi dangereuses que les hardiesses de la Chambre des Députés et transférait au Président de la République un rôle modérateur et prépondérant. Cet amendement ne fut pas pris en considération, les auteurs de la Constitution n'ayant pas pensé que le Sénat pût jamais empêcher le fonctionnement du gouvernement de la République. Il semble que le droit que la Constitution donne au Sénat en l'autorisant à dissoudre la Chambre des Députés est la compensation du droit que certains auteurs lui refusent de renverser un ministère et que nous allons maintenant examiner.

Le Sénat peut-il renverser un ministère ?

C'est une question capitale que celle de savoir si le Sénat peut renverser un ministère et orienter la politique dans un sens déterminé.

Ceux qui soutiennent qu'un vote contraire du Sénat peut renverser un ministère invoquent un argument qui paraît décisif, c'est le texte même de la Constitution l'art. 6 de la loi du 25 février 1875 « les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels » Ce texte paraît formel et il semble que le Sénat peut revendiquer sa part égale d'influence non pas seulement dans la législation, mais aussi dans le gouvernement. Ce n'est pourtant pas l'opinion de M. Esmein qui a examiné cette question avec toute sa science et toute sa clarté habituelle (1). Sans doute, dit-il, à première vue l'art. 6 semble imposer cette solution, si prenant simplement les termes dans lesquels il est conçu, on leur appliquait la même interprétation juridique qu'on adapte à un article du Code civil. Mais ce procédé d'interprétation ne saurait s'étendre aux formules qui ont pour but de traduire les conventions délicates du gouvernement parlementaire. L'art. 6 est la définition même du gouvernement

(1) Esmein. Elément de droit Constitutionnel p. 623 et 822.

parlementaire telle qu'elle etait en circulation courante et classique dans la doctrine antérieure. Il faut donc l'entendre comme on l'entendait jusque là, à moins que l'on ne démontre évidemment que les Constituants de 1875 ont voulu lui donner une signification nouvelle et différente.

Dans les constitutions antérieures à 1875 ; sous la monarchie constitutionnelle, pour caractériser le gouvernement parlementaire, on disait les ministres sont responsables devant les Chambres, mais cela ne signifiait point que le sort des ministres dépendit de la Chambre des pairs comme de la Chambre des députés. Chateaubriand nous dit, dans sa Monarchie selon la charte, « que le ministère doit sortir de la majorité de la Chambre des députés, puisque les députés sont les principaux organes de l'opinion populaire » On peut en conclure que le vote de la Chambre des pairs ne faisait pas tomber le ministère, puisque les ministres puisaient toute leur force dans l'opinion publique qui était représentée par la Chambre des députés. Dans les constitutions suivantes, même lorsque la Chambre Haute n'est plus nommée par le Chef de l'Etat mais devient élective, les mêmes idées paraissent subsister et jusqu'en 1875 la doctrine française présentait une parfaite continuité. Dans ces conditions, il est difficile d'admettre que l'art. 6 eut brusquement bouleversé tout cela en introduisant un système absolument nouveau. Pour que cela fut admissible, pour que les termes de l'art. 6 eussent pris le sens que

certains lui attachent, il eut fallu que l'Assemblée Nationale le voulut et manifestât nettement cette volonté. Or l'art. 6 a été adopté, sans débat en seconde et troisième lecture et il est manifeste que nos constituants, dans cet article, ont voulu simplement proclamer que le gouvernement de la République est le gouvernement parlementaire ; dans cette intention ils ont reproduit la formule classique qui servait jusque là à désigner celui-ci. L'art 6 pris alors dans son véritable sens, il ne reste plus rien dans nos lois constitutionnelles qui permette de supposer que le Sénat peut renverser un ministère. D'autre part, nous avons vu que le Sénat peut autoriser le Président de la République à dissoudre la Chambre des députés ; là-dessus la constitution est formelle et ce droit entraîne logiquement et rationnellement l'exclusion pour le Sénat de renverser un ministère. Cela ne se conçoit pas, le Sénat ne peut être partie en cause et en même temps juge, l'un ou l'autre, et c'est juge qu'il doit être. Telle est l'opinion de M. Esmein, et tout cela semble concorder avec le caractère général que la constitution a donné au Sénat, elle en a fait essentiellement un pouvoir modérateur, réservant à la Chambre des députés l'orientation de la politique gouvernementale.

A l'encontre de M. Esmein, M. Duguit (1) et de

---

(1) Duguit. — Revue de droit public et de la science politique, année 1896, p. 426.

nombreux auteurs prétendent que le Sénat peut renverser un ministère (1). D'après ces derniers, l'art. 6 est formel et place le Sénat et la Chambre à ce point de vue sur un pied d'égalité absolue. La raison et la coutume que l'on peut invoquer quand la loi écrite est insuffisante ne sauraient prévaloir contre un texte formel comme le nôtre. On a beau dire qu'en Angleterre, terre classique du gouvernement parlementaire, un cabinet ne tombe jamais que sur un vote de la Chambre des Communes, ce principe ne saurait être admis en France où le Sénat a une origine populaire, il émane presque directement du suffrage universel et il est depuis 1884 soumis en totalité à la réélection. Il a constitutionnellement et de par sa nature la même ampleur de rôle et la même autorité que la Chambre. Comprenant la portée de cet argument certains auteurs se hâtent d'opposer certaines Chambres Hautes électives, qui, malgré, leur origine, n'auraient pas le droit de renverser les ministères. En réalité, ces prétendues Chambres Hautes n'ont pas une origine complètement populaire, le Sénat Hollandais et le Sénat Belge se rapprochent beaucoup du Sénat Français, et deux ministères sont tombés jadis devant le Sénat Belge, l'un en 1841, l'autre en 1851. On objecte également que le droit exclusif pour la Chambre de renverser un cabinet est le contre-poids néces-

(1) Ferdinand Dreyfus. — Revue politique et parlementaire, année 1896, p. 463.

saire du droit de dissolution accordé au Sénat. Si on avait voulu donner au Sénat les mêmes droits qu'à la Chambre, il eut fallu également le soumettre au droit de dissolution. C'est la conclusion à laquelle aboutit la théorie de M. Duguit. Bien qu'électif, dit-il, le Sénat ne peut être dissous par aucune règle. C'est une anomalie qui au premier abord peut paraître étrange, car si les conflits avec le pouvoir éxécutif sont plus probables pour la Chambre, ils ne sont pas impossibles pour le Sénat. Si le Sénat entrait en lutte contre le ministère et la Chambre des Députés, il n'y aurait aucun moyen de rompre sa résistance si le gouvernement ne voulait pas céder. D'un autre côté, si le Sénat exagérait son rôle modérateur, il n'y aurait aucun moyen de modifier promptement sa composition. Le système du renouvellement par tiers rend sa transformation très lente. La logique voudrait donc que si on accorde au Sénat les mêmes droits qu'à la Chambre, on le le soumette aussi à la faculté de la dissolution.

En présence des théories diamétralement opposées de M. Esmein et de M. Duguit, quelle a été l'attitude du Sénat depuis 1875. Si on se réfère aux annales parlementaires, on constate que plusieurs ministères d'ailleurs se sont retirés devant l'hostilité du Sénat, même lorsqu'ils disposaient de la majorité dans la Chambre.

Le 1er décembre 1876, le cabinet Dufaure fut renversé par un vote du Sénat. La Chambre voulait accorder le bénéfice de la prescription à tous

les individus prévenus de faits se rattachant à l'insurrection de la Commune. Le Sénat, au contraire, repoussant toute mesure d'exception, et ayant refusé de sanctionner la loi sur la cessation des poursuites, adoptée par la Chambre des Députés et soutenue par le gouvernement, le cabinet Dufaure se retira (1).

Le 7 février 1883 le ministère Paul Devès se retirait devant l'échec au Sénat d'un projet soutenu par le garde des Sceaux, tendant à régler la situation des membres des familles ayant règné sur la France (2).

Le 14 mars 1890, le second cabinet Tirard, dont l'existence était fort chancelante par suite de dissentiments intérieurs, démissionnait à la suite d'un vote du Sénat, qui blâmait implicitement la politique économique du gouvernement.

On peut dire que tous ces ministères se sont retirés devant le Sénat, alors que leur existence était déjà précédemment compromise.

Aussi l'exemple le plus caractéristique, celui qui fit renaître avec force toutes les polémiques au sujet de l'influence parlementaire du Sénat fut la démission du ministère Bourgeois le 23 avril 1896 et le conflit momentané qu'il amena entre les 2 chambres. Une interpellation fut discutée au Sénat le 11 février 1896 et elle se termina par

---

(1) Sénat. — J. off. du 2 décembre 1876, p. 8910.

(2) Sénat J. off. du 18 février 1883. Débats parlementaires p. 175.

le vote d'un ordre du jour de blâme contre le Garde des Sceaux. Le 13 février, une interpellation portant sur les mêmes points fut présentée et discutée à la Chambre des députés et se termina par le vote d'un ordre du jour de confiance au profit du gouvernement. Le 15 février, le débat fut ouvert de nouveau au Sénat, par le moyen d'une nouvelle interpellation et la Haute Assemblée par 169 voix contre 71 vota la résolution suivante : « Le Sénat confirmant son ordre du jour du 11 février, passe à l'ordre du jour ». Immédiatement M. le Sénateur Demôle monta à la tribune et fit la déclaration suivante « Un certain nombre de mes amis et moi, nous nous disposons à déposer une demande d'interpellation sur l'interprétation que le ministère entend donner à l'art. 6 de la loi du 25 février 1875, relatif à la responsabilité ministérielle devant les Chambres... En présence du vote que le Sénat vient d'émettre, nous ajournons la réalisation de ce projet, en attendant les résolutions que ce vote aura inspirées au gouvernement» (1). Le 20 février, nouvelle interpellation à la Chambre, au sujet des déclarations du Garde des Sceaux au cours des récentes interpellations. C'est alors que le Président du Conseil M. Bourgeois, pendant la discussion, fit la déclaration suivante « Jusqu'au jour où la Chambre n'aura

(1) Journal officiel du 16 février 1896. Débats parlementaires p. 142.

pas dit que nous avons perdu cette confiance (la sienne), nous resterons dans la situation où nous sommes, parce qu'elle nous paraît conforme à notre devoir envers vous; aussitôt que vous aurez prononcé en sens contraire, nous nous retirerons » (1). Comme on le voit, la déclaration du Président du Conseil était très nette, et il ne se croyait pas obligé de se retirer devant le Sénat. Cependant la parole était encore au Sénat et le conflit devenait aigu. Mais au début de la séance du 21 février, M. le sénateur Demôle donna lecture d'une déclaration, dans laquelle il proclamait le droit pour le Sénat de renverser un ministère. Sur ces entrefaites, le 21 avril le Sénat était saisi de demandes de crédits importants et urgents, pour l'expédition de Madagascar. Le Sénat refusa de les voter et par 171 voix contre 90 adopta la résolution suivante « Nous proposons au Sénat d'ajourner le vote des crédits, jusqu'à ce qu'il ait devant lui un ministère constitutionnel ayant la confiance des 2 Chambres. »

C'était le refus de l'impôt qui faisait son entrée en scène, la situation devenait critique, aussi le ministère Bourgeois abandonna sa thèse, et subordonnant tout à la prospérité nationale, se retira devant le Sénat. Le nouveau cabinet qui lui succéda se garda bien d'effleurer cette question, il se contenta de dire que le concours des deux chambres lui était nécessaire pour gouverner.

---

(1) J. off. du 21 février 1896. Débats parlementaires p. 280.

Enfin tout récemment encore, le 18 mars 1913, le ministère Briand se retirait devant un vote hostile du Sénat au sujet de la représentation proportionnelle.

La conclusion qui résulte du conflit de 1896 et la solution qui lui a été donnée est grave, mais elle n'est pas décisive. Le Sénat a toujours triomphé et obtenu le résultat qu'il désirait, mais s'il a montré qu'il avait le pouvoir de faire tomber un ministère en arrêtant la marche de la nation, il n'a nullement démontré qu'il en avait le droit. Quoiqu'il en soit, si au point de vue juridique, ce droit ne semble pas bien établi au profit du Sénat ; au point de vue pratique, il est bon qu'un ministère gouverne avec l'assentiment et la confiance des majorités républicaines des deux chambres.

CHAPITRE IV

ÉVOLUTION DU SÉNAT

SOMMAIRE

Election du Sénat par le suffrage universel direct. — Election du Sénat par le suffrage universel à deux degrés. — Election du Sénat par les délégués des conseils municipaux. — Election du Sénat par les conseillers municipaux. — Election du Sénat par les groupes d'intérêts.

Il est incontestable qu'après l'examen approfondi auquel nous venons de nous livrer, il ne saurait être question de supprimer le Sénat, ses adversaires même les plus irréductibles ne songent plus à cette solution trop radicale, et ils se contentent d'attaquer la Haute Assemblée au point de vue de son recrutement, de son mode d'élection qui leur paraît illogique.

Le Sénat depuis 1875 a rendu de grands services en matière législative et politique, mais il a subi les lois de l'évolution, et à l'heure actuelle il ne semble plus répondre à l'idée de nos constituants. La révision et la législation de 1884 ont eu pour but et pour effet, de diminuer les différences

qui séparaient quant à leur élection et à leur composition les deux Chambres françaises. On peut prédire, que si de nouvelles retouches sont apportées dans l'avenir, elles se produiront dans le même sens et, diminuant encore la distance séparative, rendront le rapprochement plus complet. C'est pour répondre à cette idée que plusieurs systèmes ont été proposés, nous allons les examiner, en commençant par celui qui rapprocherait le plus le Sénat de la Chambre des Députés : l'élection au suffrage universel direct.

Election du Sénat par le suffrage universel direct

Pendant longtemps, l'élection du Sénat par le suffrage universel direct n'a cessé d'être réclamée par des hommes politiques appartenant à toutes les nuances de l'opinion républicaine ; cette idée compte encore quelques partisans parmi nos parlementaires.

De nombreux projets ont été déposés plusieurs fois dans ce sens depuis la loi de 1884. En 1887, M. Labordère formula une proposition dans le sens du suffrage universel direct ; elle fut renouvelée en 1890 par la présentation d'un projet de loi signé de MM. Maurice Faure, Hubbart et Montaut. Le Gouvernement en 1887, comme en 1890, sans se déclarer formellement hostile au principe, crut devoir s'opposer à l'urgence et fit écarter ce projet. Le 16 mars 1894, M. Maurice Faure

déposa une nouvelle proposition toujours dans le même sens, il lut à la tribune l'exposé des motifs et demanda l'urgence. Le Président du Conseil, qui était alors M. Casimir Périer déclara que le gouvernement ne s'opposait point à l'urgence qui fut immédiatement votée par 165 députés. Le 8 mai, dix bureaux sur onze désignèrent leur commissaires, un seul M. Maurice Faure était partisan de l'élection des sénateurs au suffrage universel direct et lorsque, sa proposition vint en discussion dans la séance du 16 novembre 1896, il se rallia aux conclusions de la commission demandant à la Chambre d'adopter un autre projet que nous examinerons plus loin.

Dans la législature qui suivit une proposition de loi ayant toujours le même but fut déposée à la Chambre par M. Gauthier (de Clagny) le 2 décembre 1898. Le 18 février 1903, M. le sénateur Laterrade a saisi ses collègues du groupe de la gauche démocratique d'un projet de réforme constitutionnelle, qui constituerait un Parlement de 900 membres partagés en deux Chambres élues par le suffrage universel direct ; l'une au scrutin d'arrondissement, l'autre au scrutin de liste. Enfin une proposition de loi tendant à l'élection des sénateurs par le suffrage universel direct fut déposée le 2 juillet 1906, ainsi que le 10 juin 1910 par MM. Breton, Camille Pelletan et quelques-uns de leurs collègues. Ces derniers prétendent que le Sénat recruté selon la loi de 1884 n'a pas donné satisfaction au parti républicain sur le terrain

économique et social, en s'opposant à certaines réformes, affirmation comme nous l'avons vu qui est loin d'être fondée, et si le Sénat paraît avoir retardé l'élaboration de certaine lois, ce retard a été un grand bien, puisqu'il nous a permis d'avoir des lois offrant beaucoup plus de garantie. Mais laissant cette dernière proposition de côté et nous plaçant à un point de vue général, quelles sont les raisons que font valoir les partisans de ce mode de scrutin.

Tout d'abord, disent-ils, la diversité d'origine des deux Chambres ne se comprend que dans les pays possédant deux ordres d'intérêts opposés, qui sont ainsi officiellement représentés dans chacune des deux Assemblées. Mais il n'en est pas de même en France, le Sénat est une institution créée comme un moyen de se prémunir contre les mouvements irréfléchis de l'autre Chambre. Et pour remplir ce rôle, il faut que le Sénat ait de l'autorité, et cette autorité il ne la trouvera que dans son élection au suffrage universel direct. Malgré cela le Sénat ne sera pas une doublure de la Chambre ; nommées l'une et l'autre par le suffrage universel, les deux Assemblées ne seront pas identiques, car par sa seule force, l'esprit de corps finira par les différencier. Nous en avons un exemple dans notre propre histoire : le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq-Cents, qui procédaient du même système électoral ne se ressemblaient pas d'une manière bien étroite, puisque l'un des deux conseils

a prêté la main contre l'autre au coup d'Etat du 18 brumaire.

Ces arguments ne paraissent pas décisifs et les fidèles de ce mode de scrutin se rencontrent de plus en plus aujourd'hui parmi les partisans d'une Assemblée unique, car en donnant aux deux Chambres la même origine, ils espèrent arriver ainsi à l'unité de Chambre. Quant à l'argument qui consiste à dire : mettez dans deux assemblées séparées des hommes nommés au même moment, de la même manière, par les mêmes électeurs, fatalement les deux assemblées auront des tendances différentes et se modèreront respectivement, ce n'est là qu'une simple hypothèse. Et l'exemple que l'on invoque de la période directoriale n'est pas bon, car d'abord le Directoire n'a jamais fonctionné normalement, et ensuite parce que cet exemple prouve, qu'avec deux Assemblées ayant la même origine, on aboutit à un conflit d'autant plus grave, que l'on se demande laquelle des deux Assemblées représente véritablement le pays.

Les partisans du suffrage universel direct ont bien proposé des conditions d'éligibilité différentes pour les sénateurs, âge plus avancé, de même que le mandat serait plus long, ainsi qu'un renouvellement partiel. Malgré ces concessions tout à fait secondaires, on ne saurait admettre que les deux Chambres eussent la même origine. Car alors, pourrait-on laisser à ce Sénat, ce droit de dissolution qu'il partage avec le pouvoir exécutif, de même qu'on ne pourrait lui accorder sans le

faire également à la Chambre élue dans les même conditions que lui, le droit de se constituer en Haute Cour de Justice et d'exercer les attributions judiciaires qu'il possède aujourd'hui.

Quelle perturbation profonde dans notre harmonie constitutionnelle. Une telle rupture du bon accord des pouvoirs publics appellerait forcément la révision de la Constitution et avec elle tout un cortège de dangers que nous n'avons pas à examiner ici.

Il n'est pas douteux que dans cette occurence, la question de l'unité de Chambre s'imposerait impérieusement aux délibérations de l'Assemblée Nationale. Une pareille perspective, jointe aux raisons que nous avons déjà indiquées est de nature à nous faire repousser énergiquement le système qui consiste à faire élire le Sénat au suffrage universel direct. Mais alors se présente naturellement l'idée de la possibilité de faire appel pour l'élection du Sénat au suffrage à deux degrés que nous allons maintenant étudier.

Election du Sénat par le suffrage universel à deux degrés.

Le suffrage universel à deux degrés se recommande tout d'abord par la préférence qui lui a été donnée, la première fois que l'établissement régulier de la République a été tenté en France. Pratiqué en 1789 (la Constituante a été élue au second degré par les Assemblées primaires), il fut

en effet adopté en 1791, et la Convention assagie le fit passer dans la Constitution de l'an III ; le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq-Cents étaient élus de la même manière au suffrage à deux degrés.

Sous la troisième République, il y a eu plusieurs tentatives pour faire élire les sénateurs de cette façon. Dans son projet de révision de la Constitution présenté le 15 octobre 1880, M. Floquet, président du Conseil, proposa l'élection du Sénat au suffrage universel à deux degrés, avec des conditions spéciales, il est vrai qu'il voulait réduire cette Assemblée au rôle restreint d'une sorte de Conseil législatif.

Reprise quelques années plus tard par M. Saurigues, cette idée revint devant la Chambre en 1894, apportée cette fois par M. Guillemet, qui resta depuis, son plus fidèle défenseur. Dans la séance de la Chambre des Députés des 16 et 17 novembre 1806, on discuta une proposition de loi de M. Guillemet tendant à faire élire par tous les électeurs de la commune, à la veille même de l'élection sénatoriale, les délégués qui forment la majorité du corps électoral et dont le nombre d'ailleurs ne sera pas modifié. Un amendement nouveau fut introduit par M. Jumel qui voulait remplacer dans le collège électoral, les délégués municipaux, par tous les conseillers des diverses communes de France. En définitive, la Chambre adopta par 297 voix contre 238 le projet de M. Guillemet, quelque peu modifié par la commis-

sion remplaçant les délégués municipaux par « les délégués des communes élus par le suffrage universel parmi les électeurs de la commune à raison de 1 délégué par 150 électeurs ou fraction de 150 ». Ce n'était pas tout à fait l'élection par le suffrage uuiversel à 2 degrés ; car les députés, conseillers généraux et d'arrondissement, qui continuaient à former les 3 premières catégories du collège électoral, répondent à une combinaison juridique quelque peu différente ; mais cela s'en rapprochait beaucoup, les délégués formant la majorité des électeurs sénatoriaux. Le Sénat, saisi de cette proposition, et dont le renouvellement partiel était proche, refusa le 19 novembre 1896, de voter l'urgence de ce projet ; et la fin de la législature arriva avant qu'il pût venir en discussion.

Dans la séance du 15 janvier 1900, M. Guillemet revint à la charge et déposa une nouvelle proposition à ce sujet, elle fut renvoyée devant la commission du suffrage universel ; et depuis, à notre connaissance, rien n'a transpiré au sujet de cette proposition.

Ce mode de suffrage, qui est employé dans certains pays d'Europe pour les Chambres basses elles-mêmes, par quels arguments peut-il être défendu.

Nous remarquons d'abord qu'il a été surtout proposé par les partisans malheureux du suffrage universel direct. Dans l'impossibilité de faire adopter leur idéal, ils se sont contentés en accep-

tant le suffrage universel à deux degrés, d'apporter plutôt des critiques à l'état de choses actuel que des arguments en faveur de ce système choisi comme pis aller. Mais il faut bien le dire aussi, l'élection des sénateurs au suffrage à deux degrés a de chauds partisans parmi ceux qui repoussent énergiquement le suffrage universel direct. Ce système a le mérite de respecter absolument le suffrage universel, et de permettre à la souveraineté nationale de manifester ses vœux avec une réelle et entière sincérité. Il a même plus, on peut dire qu'il assure une meilleure sélection, en donnant le choix des sénateurs à l'élite du suffrage universel ; à ceux reconnus par l'ensemble de leurs concitoyens comme les plus éclairés et les plus aptes à juger les candidats.

Ce système semble posséder toutes les qualités de l'élection au suffrage universel direct, sans en avoir les plus graves inconvénients, mais peut-on conclure qu'il soit exempt de critiques et qu'on devrait l'appliquer au Sénat. Certes il a bien soulevé de nombreuses objections, dont beaucoup à notre avis, n'ont pas du reste une très grande valeur. Ce système, dit-on, suppose les électeurs réunis dans le but, non pas de choisir des conseillers, des députés ou des sénateurs, mais pour nommer des électeurs. C'est le suffrage universel constituant un suffrage restreint. Et quand on songe qu'à Paris, où la vie politique est plus ardente qu'en province, les abstentions pour les élections municipales vont jusqu'à 60 °/₀ ; on peut se demander

avec crainte, quelle serait la proportion des abstentions le jour où les électeurs auraient à voter non pour des représentants, mais pour des électeurs.

On peut répondre assez facilement que cette crainte peut-être dissipée le jour, où le vote obligatoire sera rentré dans nos mœurs.

Malgré cela, on peut redouter l'abstention des candidats. On souffre aujourd'hui d'un certain éloignement des hommes, qu'il importerait de voir briguer les fonctions publiques représentatives, et qui s'écartent avec dégoût d'une lutte au cours de laquelle la calomnie est l'arme la plus communément employée. Et si les abstentions se produisent, quand le prix de cette lutte est le siège au Palais-Bourbon ou au Luxembourg, il est infiniment probable qu'elles seront plus nombreuses, lorsque ce sera simplement le droit d'être pendant un instant « des commissionnaires en élections sénatoriales ».

On peut faire observer que dans la pratique la situation du délégué sénatorial est très enviée et recherchée, elle est considérée par ceux qui l'obtiennent comme un grand honneur, parce qu'elle prouve qu'ils ont la confiance des hommes qui les connaissent le mieux. Ce n'est pas seulement pour eux un succès politique, c'est en même temps un succès personnel. Il n'y a donc pas à craindre que les candidats ne soient pas assez nombreux, il y a plutôt à redouter qu'ils le soient trop.

Mais ce ne sont pas là les seuls reproches qu'on fasse au suffrage à 2 degrés. Certains prétendent

qu'il est contraire à un sentiment universellement répandu et profondément ancré chez nous, le sentiment de l'égalité. Le jour où on aura convoqué tous les citoyens du pays pour leur dire : « Vous êtes les maîtres ; de vos suffrages souverains vont sortir les Assemblées que confectionnent les lois, mais aujourd'hui vous aurez le seul droit de choisir des gens plus intelligents que vous qui feront cette besogne » ; ce jour-là on aura blessé le sentiment de l'égalité et on ne manquera pas d'appliquer à ce suffrage à 2 degrés l'expression malsonnante de « suffrage restreint ».

Pour notre part le sentiment d'égalité auquel nous sommes très attachés, nous le sentons blessé quand le droit de vote est accordé aux plus favorisés de la fortune comme avec le suffrage censitaire ; quand encore il est réservé à ceux qui ont conquis certains diplômes universitaires ou qui occupent certaines places dans l'Etat comme avec le vote des capacitaires ; mais lorsqu'il s'agirait de citoyens librement élus par l'universalité des autres pour remplir une tâche désignée, nous ne sentirions nullement notre jalousie éveillée, et notre amour pour l'égalité ne souffrirait pas plus qu'il ne le fait actuellement en présence des délégués des conseils municipaux, des conseillers généraux, d'arrondissement et des députés.

Une autre objection que l'on présente encore est celle-ci : le suffrage à 2 degrés serait contraire à l'idée communale qui a été choisie en 1875 comme la base de l'institution du Sénat.

Bien que cette idée ait reçu déjà une forte atteinte en 1884, nous croyons cependant que le suffrage à 2 degrés renforcerait, au contraire, le principe qui fait de la commune, agglomération de citoyens, communauté d'intérêts, l'origine du collège sénatorial. La base du Sénat, en effet, serait non plus l'assemblée administrative nommée à date fixe tous les 4 ans pour gérer les intérêts de la commune, mais la commune elle-même représentée par l'ensemble de ses électeurs, réunis dans l'unique but de choisir les membres du Sénat.

Pour toutes ces raisons le projet d'élection du Sénat au suffrage universel à 2 degrés nous paraît mériter mieux que le silence dédaigneux qu'on a fait peser sur lui depuis 1900. Mais ce dédain peut jusqu'à un certain point s'expliquer par la faveur qu'a obtenu le système actuel qui préside à l'élection du Sénat.

Election du Sénat par les délégués des Conseils municipaux.

Aujourd'hui le collège électoral qui nomme les sénateurs n'est pas comme pour le suffrage universel un collège spécial formé accidentellement Il se compose d'assemblées et de délégués d'assemblées nommés pour d'autres objets ou d'autres fonctions.

Ce mode de recrutement du Sénat a reçu l'approbation complète d'éminents philosophes et

écrivains politiques tels que Stuart Mill, Emile de Laveleye et Alexis de Tocqueville, dont l'opinion mérite d'être citée.

« Le cas où l'élection à deux degrés opère bien en pratique, c'est celui où les électeurs ne sont pas choisis uniquement comme électeurs, mais ont à remplir d'autres fonctions importantes, par où ils cessent d'être élus uniquement comme délégués pour donner un vote particulier. »

Ce système a été adopté en France par notre Constitution de 1875 et maintenu par la loi de 1884, tandis qu'en 1875 il y avait un seul délégué des Conseils municipaux, la loi de 1884, a décidé que les Conseils municipaux composés de 10 membres élisent un délégué, les Conseils de 12 membres, 2 délégués ; de 16 membres, 3 délégués ; de 21 membres, 6 délégués ; de 23 membres, 9 délégués ; de 27 membres, 12 délégués ; de 30 membres, 15 délégués ; de 32 membres, 18 délégués ; de 34 membres, 21 délégués ; de 36 membres et au-dessus, 24 délégués ; le Conseil municipal de Paris, 30 délégués.

En 1884, on a cru bon de détruire cette égalité entre la grande ville et le moindre hameau ; on a voulu donner à chaque commune un nombre de délégués sénatoriaux proportionnel au nombre de ses conseillers municipaux.

Cette proportionnalité est absolument choquante, et elle ne trouverait aujourd'hui aucun défenseur. On peut prendre des exemples dans tous les départements de la France, mais ils sont

d'autant plus frappants qu'on rapproche une petite commune d'une plus grande agglomération.

Dans le département des Bouches-du-Rhône, il y a 11 communes comptant de 1 à 100 électeurs, en revanche Marseille à 85.962 électeurs inscrits. Si l'on suppose une commune de dix conseillers qui sera représentée au scrutin sénatorial par un délégué, tandis que les 85.962 électeurs marseillais seront représentés par 30 délégués (Marseille n'en a que 24) ; on constate que la voix d'un électeur du premier degré dans la petite commune vaudra 286 fois la voix de l'électeur marseillais.

On pourrait multiplier ces exemples à l'infini ; d'après une intéressante statistique concernant le département du Nord la ville de Lille qui a une population de 216.000 habitants n'a droit qu'à 24 délégués sénatoriaux, tandis que les 24 petites communes du département qui ont une population globale de 4.000 habitants élisent le même nombre de délégués sénatoriaux et que 12 autres communes élisant chacune deux délégués sénatoriaux n'ont ensemble que 6.600 habitants.

Par conséquent 6.600 et même 4.000 habitants peuvent contrebalancer dans l'élection sénatoriale du Nord 216.000 habitants, c'est-à-dire une population 54 fois plus nombreuse. Il en résulte que les inégalités de quelques circonscriptions qu'on reproche avec tant d'indignation à notre scrutin d'arrondissement ne sont rien à côté de ces scandaleuses iniquités. Les proportionnalistes pour-

raient trouver là matière à de longues dissertations s'ils voulaient jeter un regard de ce côté.

Ces exemples nous prouvent suffisamment qu'il n'y a aujourd'hui aucune proportion entre le nombre des électeurs du premier degré et celui des électeurs sénatoriaux, alors que le suffrage universel est la base de toutes les institutions politiques et sociales.

Mais, répondent les défenseurs de ce système, il y a là un malentendu. Le suffrage universel préside au recrutement de la Chambre des députés qui représente les individus ; mais le Sénat a une base et une origine tout autre ; il représente les groupes organiques les plus anciens et les plus naturels de notre pays : les communautés. C'est l'idée même de Gambetta désignant le Sénat comme « le Grand Conseil des communes françaises. »

Cette interprétation ne nous paraît pas exacte pour plusieurs raisons : d'abord, au point de vue juridique, si c'était la commune en qui résiderait personnellement le droit électoral et qui se ferait simplement représenter à l'élection, il en résulterait logiquement et nécessairement que ce serait la commune elle-même par son organe normal, le conseil municipal, qui devrait disposer de son vote ; le délégué ne devrait être « qu'un procureur » naturellement obligé par un mandat impératif. Or si le délégué est à certains égards traité autrement qu'un électeur ordinaire, en ce que l'article 18 de la loi du 20 août 1875 l'oblige à

voter, il est certain cependant qu'il est un électeur qui vote librement en son propre nom sans pouvoir être lié par un mandat impératif.

Et si la commune est l'unité électorale, pourquoi donner l'électorat sénatorial aux députés, aux conseillers généraux et d'arrondissement. Les députés représentent les personnes et non les groupes ; pourquoi nomment-ils le Sénat qui ne doit représenter que les groupes ? Mais ce n'est pas seulement la commune qui est l'unité électorale, c'est encore l'arrondissement et le canton ; or, ni l'un ni l'autre ne sont à coup sûr des groupements sociaux, ce sont des divisions artificielles créées en 1789.

Si l'on voulait que le Sénat fut vraiment la représentation des communes, il fallait avant tout organiser une délégation distincte des villes et des communes rurales. Il fallait créer au moins deux collèges, l'un comprenant les délégués des villes, l'autre ceux des communes rurales. Comment peut-on dire que le Sénat représente les groupes communaux quand par exemple les cinq sénateurs du département de la Gironde représentent en même temps les intérêts de Bordeaux, agglomération urbaine de près de 300.000 habitants, ville de commerce et d'exportation, et par suite libre échangiste, et les intérêts de 550 communes rurales couvrant un immense territoire agricole avec trois jours de cultures différentes : la vigne, les céréales, les forêts ?

Comme nous l'avons déjà vu, la loi du 9 décembre

1884 a porté à ce semblant de principe de la représentation des communes un coup fatal en donnant aux grandes communes un nombre de délégués plus considérable qu'aux petites. On a fait un sacrifice à la suprématie du nombre et on a reconnu implicitement que le système antérieur était mauvais. Et comme d'autre part dans la voie nouvelle où on s'engageait on n'est pas allé jusqu'au bout et on s'est contenté de la progression boîteuse que nous avons étudiée, comme tout en rendant hommage à la suprématie du nombre on ne l'a pas respecté entièrement, comme on a abandonné l'ancien principe sans toutefois se rallier absolument au nouveau, l'organisation du Sénat se trouve placée entre deux principes contradictoires dont ni l'un ni l'autre n'ont été franchement acceptés.

Cela est si vrai que les auteurs les plus éminents ne parviennent pas à s'entendre à ce sujet ; alors que les uns soutiennent que le législateur a voulu prendre comme base la commune, d'autres avancent qu'il a eu l'intention d'organiser un système électoral qui eut pour base le suffrage universel, mais qui fut cependant autre chose que la simple application directe ou indirecte de celui-ci, et c'est pour cela, disent-ils que les électeurs sénatoriaux recoivent bien du suffrage universel, le titre et la qualité auxquels est attaché leur droit électoral, mais ont été choisis par lui principalement et directement pour exercer d'autres fonctions. Pour d'autres auteurs en 1875 et en 1884, on s'est

plutôt préoccupé de créer telle ou telle majorité au sein de la Chambre Haute que d'organiser vraiment la représentation des communes. Le législateur de 1884 aurait déplacé la prépondérance pour la donner aux villes d'importance moyenne et comme celles-ci semblaient représenter l'élément républicain modéré, on peut se demander si les partisans de cette réforme se sont complètement affranchis des préoccupations politiques et électorales.

Quoiqu'il en soit, le recrutement actuel du Sénat n'est pas soutenable en théorie, il n'est pas non plus exempt de critiques dans son application.

Quand il n'y avait qu'un seul délégué à nommer, des compétitions ne pouvaient guère se produire, tous les votes se réunissaient sur un seul nom. Il n'en est plus de même aujourd'hui qu'il s'agit de nommer plusieurs délégués ; les candidatures sont nombreuses excitées par l'attrait du voyage gratuit au chef-lieu du département ; des rivalités personnelles s'élèvent, les intérêts de clochers se choquent ; les passions mesquines engendrent de véritables luttes au sein du conseil municipal qui devrait être la plus paisible des assemblées.

Enfin avec le système actuel il y a beaucoup d'intermédiaires, les sénateurs ne sont élus par le suffrage universel qu'au troisième degré et il est évident que plus on multiplie les intermédiaires plus la pensée du mandant a des chances de se déformer en route. Si on supprimait un de ces intermédiaires, on aurait beaucoup de chances de

voir la pensée du suffrage universel se manifester dans toute sa sincérité. C'est ce que pensent les partisans du système auquel nous arrivons maintenant et qui consiste à substituer aux délégués des conseils municipaux, les conseillers municipaux eux-mêmes.

Election du Sénat par les conseillers municipaux

Ce serait là, l'application rigoureuse du principe mal dégagé et faussé en 1875. Puisque le Sénat doit représenter la volonté communale, pourquoi ne pas confier son élection à cette volonté communale dans toute sa plénitude.

Tous les membres des conseils généraux et d'arrondissement ont individuellement le droit de voter, pourquoi en serait-il différemment des conseils municipaux et pourquoi ceux-ci seraient-ils seuls à voter par délégation.

N'y a-t-il pas d'un autre côté de sérieux avantages, à élargir la base électorale du Sénat, en augmentant le nombre de ses électeurs.

Avec le système actuel qui permet aux conseillers municipaux de voter par l'intermédiaire des délégués, il semble que ces élus du suffrage universel soient tenus, en quelque sorte, en état de tutelle. On leur accorde, certes, un droit électoral, mais on suppose que ces citoyens qui ont reçu du suffrage universel une consécration, à qui le suffrage direct a donné un témoignage de confiance,

n'ont pas l'aptitude nécessaire pour faire des choix éclairés.

D'un côté, on reconnaît aux conseillers municipaux le droit de vote et d'un autre on les empêche de l'exercer personnellement, directement. Par une précaution prise contre ces représentants de l'unité collective fondamentale qui s'appelle la commune, on substitue des délégués qui peuvent être choisis en dehors du conseil municipal. Avec le suffrage accordé à tous les conseillers, il n'y aurait plus de compétitions ni de contestations possibles au sein du conseil.

Un autre vice du système actuel est de faire disparaître la responsabilité de l'élu. Il est incontestable cependant que cette responsabilité est la meilleure garantie de l'exécution de ses promesses et de ses engagements.

De sérieuses raisons paraissent donc militer fortement en faveur de l'extension du mandat à tous les conseillers municipaux et cependant on oppose à ce système de puissantes objections.

Objection de droit : il nous semble bien difficile d'assimiler les conseillers municipaux aux conseillers généraux et d'arrondissement. Si ces derniers votent individuellement, c'est que chacun d'eux représente et apporte l'opinion du canton qui l'a élu, comme le député apporte l'opinion de sa circonscription ; mais l'opinion ou la pensée politique de la commune réside dans la majorité du conseil municipal et n'est représentée que par cette majorité.

Objection pratique : l'augmentation du nombre des électeurs se heurte à une grave difficulté, comment réunir au chef-lieu du département un collège de 10 à 20.000 électeurs. L'unité de collège, qui assure, dit-on, l'indépendance de l'électeur, qui atténue autant que possible les influences personnelles et locales, n'est possible qu'avec le vote par délégation.

Cette objection n'a pas une très grande valeur et nous croyons franchement que le vote au canton, nécessaire avec la participation de tous les conseillers municipaux à l'élection sénatoriale, est préférable au vote au chef-lieu du département.

L'unité de collège a encore le grave inconvénient de coûter cher au Trésor, c'est-à-dire aux contribuables une somme qui, disait M. le député Guillemet, en 1899, se montait à 820.000 francs, mais qui n'a atteint pour le renouvellement sénatorial de 1903 que le chiffre de 650.000 francs. Seuls en effet de tous les électeurs français, les délégués des conseils municipaux ont droit à une indemnité loin d'ailleurs d'être négligeable, puisqu'elle est fixée à 5 fr. par myriamètre parcouru tant à l'aller qu'au retour, la distance se comptant entre le chef-lieu de la commune qui a élu le délégué et le chef-lieu du département où a lieu le scrutin. Cette indemnité qui deviendrait inutile avec le vote de tous les conseillers municipaux au chef-lieu du canton ; offre de plus un spectacle des plus choquants, car l'indemnité du voyage accordée aux délégués, mêle à leur désignation des préoccupa-

tions qui n'ont rien de politique. Dans de nombreuses communes, en effet, les conseillers municipaux établissent entre eux un roulement ou tirent au sort, quelles que soient leurs opinions politiques, ils vont chacun à leur tour au chef-lieu du département pour les élections sénatoriales parce qu'il y a un bénéfice à réaliser sur l'indemnité ou parce qu'ils ont le plaisir de faire ainsi un voyage gratuit.

Une objection, à notre avis, plus sérieuse, qu'on peut faire contre l'élection des sénateurs par les conseillers municipaux est celle-ci : la date des élections municipales ne concorde pas avec celle des élections sénatoriales ; il peut arriver qu'au moment de ces dernières les conseillers municipaux élus à une époque plus ou moins reculée, ne soient plus au courant de la situation politique du pays ni imprégnés des idées et des opinions du moment, et par suite incapables de faire des choix représentant vraiment l'opinion publique.

Enfin l'inconvénient, à nos yeux, très grave de l'élection des sénateurs par les conseillers municipaux est qu'elle introduit la politique dans une élection où il y aurait intérêt à ce qu'on ne s'occupât que des intérêts locaux. Les conseils municipaux sont les gardiens du patrimoine matériel de la commune et doivent uniquement s'occuper des affaires de celle-ci ; ils sont élus non pour faire œuvre politique, mais pour faire œuvre administrative. Ce ne sont pas des corps électifs politiques ; ils ont été nommés en vue des intérêts

communaux, et à l'heure actuelle ce n'est qu'accidentellement qu'ils sont appelés à nommer les délégués sénatoriaux. Cette confusion du mandat politique et du mandat municipal est des plus regrettables. Les électeurs municipaux se trouvent donc placés dans ce dilemme : ou sacrifier souvent leurs intérêts municipaux, c'est-à-dire la bonne administration des affaires municipales pour s'assurer des délégués sénatoriaux conformes à leurs opinions, ou au contraire sacrifier les intérêts généraux, politiques, nationaux, à la bonne gestion des affaires municipales en nommant des hommes qui ne représentent pas leurs opinions au point de vue politique.

Pour ces diverses raisons, il est à souhaiter que les conseils municipaux soient laissés à la tâche pour laquelle ils sont avant tout élus et qui est d'administrer la commune sans avoir à prendre part à une élection exclusivement politique. Tout le monde y gagnera, et les sénateurs, qui avec de tels électeurs ne peuvent jamais dire qu'ils représentent le sentiment du suffrage universel, et la commune qui aura de plus grandes facilités pour s'octroyer de bons administrateurs.

Election du Sénat par les groupes d'entente

Il nous reste enfin à examiner un dernier système qui consiste à faire du Sénat une Assemblée représentant les divers groupes ou intérêts du pays.

Comme il est de toute nécessité, disent les partisans de ce système, que le Parlement soit le représentant aussi exact que possible des divers éléments sociaux, il doit se composer de deux Chambres, l'une nommée par le suffrage universel direct qui représente les individus, l'autre qui représente les groupes organiques sociaux.

Quelle que soit la conception que l'on se forme de la vie sociale, on ne peut méconnaître qu'une société ne se compose pas seulement d'individus isolés et placés seuls en face de l'Etat, mais encore de groupements, d'unions organiques, ayant leur vie propre distincte de la vie individuelle. La communauté des intérêts est le facteur essentiel de leur formation. Quoi qu'on en pense, il est impossible de ne pas voir l'immense réaction qui s'est produite, depuis 30 ans surtout contre les doctrines individualistes, le gigantesque mouvement associationniste qui se manifeste dans le développement des syndicats ouvriers, agricoles, industriels. A la suite de ce mouvement, l'idée de la représentation du Sénat par un groupe d'intérêts a été défendue par de nombreux publicistes, son application a été proposée à plusieurs Parlements et certains pays l'ont mise en pratique.

En 1896, M. Paul Deschanel, à la tribune de la Chambre des Députés, se demandait « s'il n'y avait pas une vue d'avenir dans cette conception, qui consiste à donner une part dans la représentation nationale, non seulement aux individus, mais aussi aux personnes morales, à ces corps orga-

nisés, à ces groupes sociaux intermédiaires entre l'individu et l'Etat, qui sont la meilleure garantie de la liberté politique ». M. Charles Benoist, aussi, depuis 20 ans, n'a cessé dans ses nombreux ouvrages, avec autant d'énergie que de talent, de rompre des lances en faveur de l'organisation du suffrage universel et de la représentation des intérêts. Au cours de la séance du 16 novembre 1896, à propos de la discussion de la proposition Guillemet sur l'élection des sénateurs au suffrage universel à deux degrés M. Lemire présenta à ses collègues de la Chambre un contre-projet tendant à donner comme base au Sénat la représentation professionnelle.

En Angleterre, les Universités envoient des représentants à la Chambre des communes.

En Autriche, les Chambres de Commerce et d'industrie, ainsi que certaines associations reconnues par l'Etat nomment des députés au Reichsrath au nombre de 21 sur 34.

En Espagne, on trouve une représentation plus complète des groupes sociaux. C'est ainsi que dans le Sénat espagnol les archevêques, évêques et chapitres de chacune des provinces qui forment les 9 archevêchés nomment un sénateur pour chaque province ; de même les 10 Universités nomment chacune un sénateur et les sociétés économiques sont représentées d'une façon indirecte dans le Sénat espagnol.

Puisque le législateur français, disent les partisans de la représentation des intérêts, a compris

en 1875 et en 1884, qu'à côté de la Chambre représentant les individus, il fallait une seconde assemblée représentant les groupes sociaux, et parmi ces groupes a pris la commune administrative, afin d'en faire l'unité électorale pour la nomination du Sénat, il n'aurait pas dû sans tenir-là. Son idée était juste, mais trop étroite. Nous acceptons volontiers que les communes aient droit à une représentation politique, mais que ce soient encore aujourd'hui les seuls groupes sociaux qui doivent et puissent être représentés au Parlement, nous ne saurions l'admettre, et nous demandons le même droit pour les unions ouvrières, industrielles, agricoles, commerciales et scientifiques.

Nous avons vu que l'idée a été si imparfaitement réalisée en 1875 et surtout en 1884 qu'il est permis de douter que le législateur ait eu l'intention de la mettre en pratique.

Mais ce dont nous ne pouvons pas douter, c'est de la réaction qui s'est produite ces dernières années contre l'excès d'individualisme, le grand fait social de notre temps est sans contredit, l'entrée de l'association dans les mœurs de notre pays. Et alors, disent les partisans du système, ne vous apparaît-il pas qu'il y a là un phénomène dont il faut tenir compte pour l'avenir au point de vue constitutionnel. Trouveriez-vous mauvais que dans une grande assemblée représentant tous les mérites, toutes les compétences, l'élite du monde ouvrier, des travailleurs agricoles et industriels, eut aussi sa place au moyen de ses associations

professionnelles? Les seules fondations résistantes que l'on puisse donner au parlementarisme ce sont les intérêts sociaux. L'intérêt social! Voilà l'élément régulier, permanent de l'ordre politique. Alors le vote de l'électeur a une signification, il ne s'abstient plus, il y aura utilité pour le votant à se rendre au scrutin, et son vote sera réfléchi. Un citoyen se laissera bien entraîner à voter contre un principe, mais il ne votera pas contre son intérêt. A côté de la Chambre issue des idées et des passions, il faut mettre un Sénat qui émane des intérêts professionnels de tous les citoyens français ; telle semble être l'opinion de M. Ch. Benoist qui propose au point de vue pratique de prendre modèle sur la Chambre autrichienne.

Malgré cela, on peut adresser au système de la représentation des intérêts appliqué au Sénat de multiples reproches.

D'abord nous sommes habitués à l'unité de collège et il nous semblerait très compliqué d'établir des catégories de sénateurs nommés par des procédés différents. Ensuite, placés comme nous le sommes au point de vue individualiste, nous avons l'habitude d'attacher le droit de suffrage à la personne et nous ne pourrions que très difficilement le transporter à la corporation. L'idée par exemple de faire nommer un certain nombre de sénateurs par l'Université heurterait violemment l'opinion commune et susciterait toutes sortes de méfiances.

Mais l'argument le plus fort que l'on puisse invoquer contre ce système, c'est qu'il est incon-

ciliable avec le principe de la souveraineté nationale. Les groupes ou classes qu'il s'agit de faire voter séparément ne possèdent en eux-mêmes aucune fraction de la souveraineté, ils n'ont donc aucun titre à exercer celle-ci, pas plus par leurs représentants que par eux-mêmes. Certains partisans de ce système reconnaissent fort bien cette objection, mais ils n'hésitent pas à sacrifier le principe de la souveraineté nationale. Dans la Crise de l'Etat moderne, M. Ch. Benoist s'exprime ainsi : « Organiser le suffrage universel, fixer dans le suffrage universel sa place dans tout ce qui vit dans la nation, c'est sans doute abjurer la doctrine, renoncer à la théorie de la souveraineté nationale. »

On peut encore faire d'autres reproches à ce système. En effet, la raison même du gouvernement représentatif et libre, c'est la supposition que le vote des citoyens et de leurs représentants dégagera l'intérêt général et le fera passer dans la législation. Pour cela, il faut que les uns et les autres fassent abstraction, autant que cela est possible, de leurs intérêts particuliers en se laissant guider par la raison et par la justice. Dans un Sénat recruté grâce au système de la représentation des intérêts, les groupes seraient trop absorbés par des idées particulières pour s'occuper de politique générale, le fractionnement exagéré asservirait la grande politique aux intérêts locaux et ferait prédominer l'esprit de clocher.

Toutefois, il faut bien le reconnaître, la repré-

sentation des intérêts a des côtés séduisants, et, comme l'avouait M. Beernaert à la Chambre belge, le principe est excellent ; mais malheureusement ses plus chauds partisans n'ont pas encore réussi à le traduire en formule pratique. Dans l'application, en effet, on se heurte à toutes sortes de difficultés, d'obstacles et aux préjugés les plus respectables.

Un Sénat recruté parmi les diverses corporations du pays serait peut-être une excellente assemblée consultative ; mais on ne doit pas en faire une Chambre législative, ayant un pouvoir égal à celui de la Chambre des Députés et pouvant neutraliser les votes de ceux qui ont été délégués par le suffrage universel direct dans un but de gouvernement politique et pour traiter des intérêts généraux du pays.

CONCLUSION

Notre Sénat a un mérite essentiel qu'il faut lui reconnaître, il a duré ; il a pour une large part contribué à faire vivre notre organisation actuelle, qui elle-même a duré plus longtemps que toute celles qui l'avaient précédée depuis un siècle.

Mais si quelques-uns de ces actes de haute sagesse politique ont paru devoir mettre pour un certain temps le Sénat hors de discussion, si ceux qui avant le boulangisme demandaient sa suppression ou sa révision, n'ont depuis recommencé que timidement à élever la voix, parce qu'ils craignaient d'être confondus avec les ennemis de la République, tout en rendant hommage aux immenses services que le Sénat recruté comme il est a rendus au pays, nous pensons que cette équivoque ne doit plus se prolonger et que le jour est proche où on devra au Sénat un mode de recrutement qui lui amènera de nouveaux partisans et découragera ses adversaires.

La question de la réforme du mode d'élection du Sénat se pose depuis longtemps devant l'opi-

nion, il est temps de lui trouver une solution, car les questions non résolues ne disparaissent pas ; « elles sont selon la belle expression de Cavour, sans pitié pour le repos des peuples ».

De 1876 à l'heure actuelle, lors de chaque renouvellement de la Chambre, nous avons vu un grand nombre de députés appartenant à toutes les nuances de l'opinion républicaine, soutenir sur ce point la nécessité d'une réforme.

Le changement du mode actuel du recrutement du Sénat serait désirable, parce qu'on lui reconnaît généralement trois vices.

Plus il y a d'intermédiaires entre l'électeur et l'élu, plus il y a chance de voir le mandat faussé et la pensée initiale dénaturée par ces transmissions successives. C'est ce qui se produit actuellement, car il y a trois votes pour constituer le mandat sénatorial.

De plus, il faut ajouter à cela la complication des mandats, comme il arrive lorsque l'électeur est obligé de confier à la fois à ses représentants un mandat relatif à ses intérêts communaux et un mandat politique.

Enfin, il est impossible que le Sénat puisse même d'une façon lointaine se considérer comme issu du suffrage universel et se dire son mandataire, quand on songe aux conséquences simplement mathématiques de la proportionnalité actuellement établie.

Nous avouons bien volontiers qu'à ce mode de recrutement, nous préférons l'élection par le suf-

frage universel à deux degrés, malgré les inconvénients que nous avons nous-même attribués à ce système et tout en reconnaissant qu'il est peu de problème plus difficile dans une société comme la nôtre, absolument égalitaire, que de trouver les éléments constitutifs d'un Sénat.

Il est à remarquer que ce système, loin d'attaquer l'idée communale la renforce au contraire, car l'unique différence avec l'état actuel est que les délégués au lieu d'être nommés par les Conseils municipaux le seraient par les électeurs de la commune. Ceux qui tiennent à la commune comme base du Sénat n'auraient donc rien à perdre avec le mode de recrutement vers lequel vont nos préférences. Ils auraient même à y gagner, et le Sénat serait vraiment la représentation des communes, car nous considérons que les députés, les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement doivent cesser d'être électeurs sénatoriaux. Par une anomalie que rien n'explique, on interdit toute manifestation politique à certains conseils et on fait de ces corps administratifs la base de l'élection de l'une des plus hautes autorités politiques du pays.

Il ne faut pas oublier que l'élection du Sénat par le suffrage universel à deux degrés a été votée en 1896 par la Chambre des députés. Aussi, pensons-nous que cette réforme aurait l'avantage de faire cesser dans une large mesure les clameurs des adversaires du Sénat et qu'elle serait une satisfaction légitime donnée à ceux qui reprochent

aux membres de cette assemblée de ne pas émaner assez directement du suffrage universel, en même temps qu'elle accroîtrait sa force et son autorité.

Le Sénat a toujours fait preuve de beaucoup de sagesse en matière législative et politique, et nous sommes persuadé que le jour où il sera saisi d'une réforme sérieuse modifiant son mode de recrutement sans bouleverser l'harmonie constitutionnelle, il fera à cette réforme l'accueil qu'elle mérite.

BIBLIOGRAPHIE

Bard et Robiquet. — La Constitution française de 1875. Paris, 1878, 2e édition.

Beauregard. — Eléments d'économie politique. Paris, 1887, 2e édition.

Benoist (Ch.). — La Crise de l'Etat moderne. Paris, 1897, 1re édition.

— De l'organisation du suffrage universel. Paris, 1897, 1re édition.

Bodley. — Histoire et fonctionnement des institutions politiques françaises. Paris, 1901, 1re édition.

Boutmy. — Etudes de Droit constitutionnel. Paris, 1885, 3e édition.

Broglie (de). — Vues sur le gouvernement de la France. Paris, 1872, 2e édition.

Chateaubriand. — Monarchie selon la charte. Paris, 1898, Œuvres complètes.

Clos (Jean). — De la responsabilité des ministres. Paris, 1886, 1re édition.

Constant (Benjamin). — Cours de politique constitutionnelle. Paris, 1872, 2e édition, 2 volumes.

Dareste. — Les Constitutions modernes. Paris, 1883, 2e édition, 2 volumes.

Duguit. — Traité de Droit Constitutionnel. Paris, 1907, 3e édition.

Duguit. — Election des sénateurs. Paris, 1895. Revue politique et parlementaire.

— Le Sénat et la responsabilité politique du ministère. Paris, 1896. Revue de droit public et de la science politique.

Dupriez. — Les ministres dans les principaux pays d'Europe. Paris, 1892-1893, 2e édition.

Esmein. — Eléments de Droit Constitutionnel. Paris, 1903, 3e édition.

François (Ch.). — La représentation des intérêts dans les corps élus. Lyon, Thèse de droit, 1898.

Hanotaux (G.). — Histoire de la 3e République. Paris, 1889, 1re édition.

— Histoire de la France contemporaine. Paris, 1903, 1re édition.

Lair. — Des Hautes Cours politiques en France et à l'étranger et de la mise en accusation du Président de la République et des ministres. Paris, 1889, 1re édition.

Laveleye. — Essai sur les formes de gouvernement. Paris, 1872, 1re édition.

Montesquieu. — Esprit des Lois. Paris, 1845.

Moreau. — Le Sénat et la responsabilité politique du ministère. Paris, 1887. Revue politique et parlementaire.

Morizot-Thibault. — Des droits des Chambres Hautes ou Sénats en matière de lois de finances. Paris, 1888, 1re édition.

Pierre (Eugène). — Traité de droit politique, électoral et parlementaire. Paris, 1893, 2e édition.

Rossi. — Cours de droit constitutionnel. Paris, 1877, 2e édition.

Saint-Girons. — Manuel de droit constitutionnel. Paris, 1884, 1re édition.

Schwarz. — Des droits du Sénat français statuant en matière de finances.

Stourm. — Le Budget. Paris, 1900, 4e édition.

Stuart-Mill. — Le gouvernement représentatif, Paris, 1877, 3e édition.

Tocqueville (de). — Souvenirs. Paris, 1893, 2e édit.

Zévort. — Histoire de la 3e République. Paris, 1898, 3 volumes.

Worms. — Essai de législation financière. Paris, 1896, 3e édition.

TABLE DES MATIERES

PAGES

INTRODUCTION 7

CHAPITRE PREMIER. — Système des 2 chambres législatives 10

Avantages de la dualité du pouvoir législatif . 10
Inconvénients de la dualité du pouvoir législatif 13
Diversité qui doit exister entre les 2 chambres . 15
Composition du Sénat français 17

CHAPITRE II. — Rôle législatif du Sénat 22

Législation civile 22
Législation commerciale. 34
Législation pénale. 36
Législation sociale. 39
Législation financière. 48

CHAPITRE III. — Rôle politique du Sénat 68

Le Sénat considéré comme Haute Cour de justice. 69
Responsabilité du Président de la République devant la Haute-Cour 71
Responsabilité des Ministres devant la Haute Cour 75
Responsabilité devant la Haute Cour des citoyens accusés d'attentats contre la sûreté de l'Etat . 81
Droit de dissolution de la Chambre des Députés par le Président de la République avec l'assentiment du Sénat 86
Le Sénat peut-il renverser un Ministère . . . 89

PAGES

CHAPITRE IV. — Evolution du Sénat 98

Election du Sénat par le Suffrage Universel direct 99
Election du Sénat par le Suffrage Universel à 2 degrés 103
Election du Sénat par les délégués des conseils municipaux 109
Election du Sénat par les Conseillers municipaux 116
Election du Sénat par les groupes d'entente . . . 127

Conclusion 127

Bibliographie. 131

Montpellier, le 26 mai 1913.
Vu : le Président de la Thèse,
M. MOYE.

Montpellier, le 28 mai 1913
Vu : Le Doyen,
VIGIE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Montpellier, le 28 mai 1913.
le Recteur,
Ant. BENOIST.